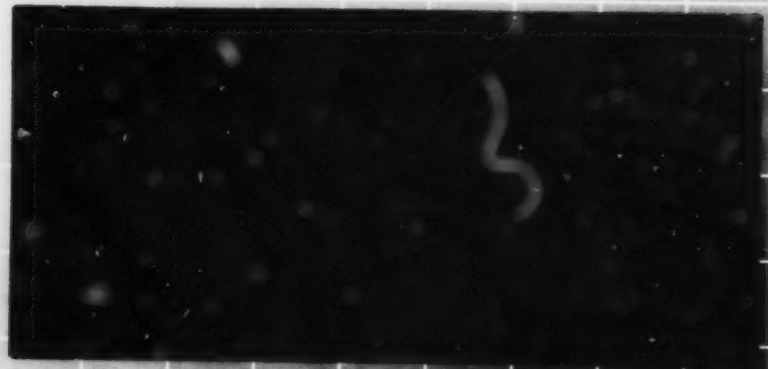
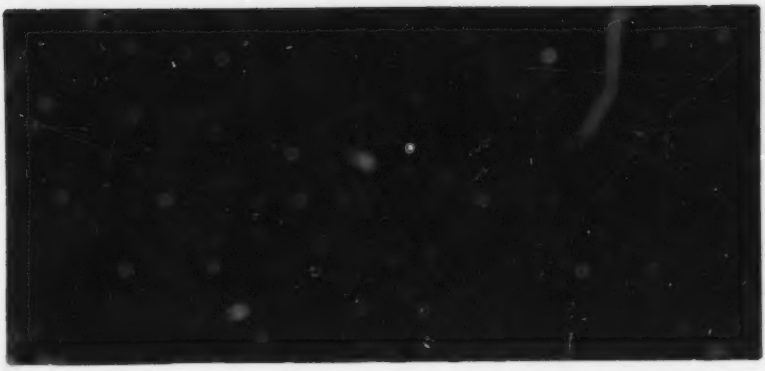
Economic Council
of Canada

Conseil économique
du Canada



Working Paper
Document de travail



Document de travail n° 41

Modèle de simulation des dépenses gouvernementales : Description du modèle et analyse des options de réaménagement constitutionnel

David Péloquin
Marcel Bédard
Haider Saiyed

1992

ISSN 1180-3495

Modèle de simulation des dépenses gouvernementales : Description du modèle et analyse des options de réaménagement constitutionnel

Les résultats publiés dans le présent document demeurent l'entière responsabilité des auteurs et, en tant que tels, n'engagent en rien le Conseil économique du Canada.

92-06757/

Table des matières

Avant-propos vii

Introduction 1
Objectifs et cadre analytique du modèle 1

Hypothèses relatives aux divers postes de dépenses 4
Facteurs contribuant à l'évolution des dépenses 4
Décomposition de l'évolution des dépenses 4
Règle générale et exceptions 5
Service de la dette 7

Hypothèses relatives aux divers postes de recettes 9
Facteurs contribuant à l'évolution des recettesl 9

Hypothèses macroéconomiques et démographiques 13
Projections macroéconomiques 13
Projections démographiques 14

Hypothèses relatives à la modélisation des options de réaménagement constitutionnel 15
Processus général 15
Ajustement de l'effort fiscal 15
Ajustement de la péréquation 18

Résultats des simulations et analyses de sensibilité 18
Scénario de référence 18
Projection des dépenses et des recettes d'ensemble selon le statu quo 18
Scénario « gouvernement élargi » 22
Analyses de sensibilité de la « chute » des recettes fédérales 22
Scénarios de taux d'intérêt plus élevés 24
Scénario de faible croissance 24
Scénario de récession prolongée 26
Impacts des options de réaménagement constitutionnel 26
Analyses de sensibilité des résultats de l'option de souveraineté-association 30
Scénario de réduction de la dette du Québec dans l'option de la souveraineté-association 30
Scénario avec répartition de la dette égale à 25,5 % 31
Scénario de primes de risques supplémentaires pour toutes les provinces et le fédéral 31

Conclusion 33

Appendices

A Modifications à la structure du modèle MDS depuis l'Exposé 38

B Tableau sommaire des réaménagements de responsabilités fédérales et provinciales-locales en matière de dépenses selon diverses options constitutionnelles 41

C Hypothèses détaillées du scénario de référence et du scénario « gouvernement élargi » 47

D Sources de données intrantes et structure des principales équations 57

E Recettes et dépenses du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux-locaux, scénario de référence, 1985-2015 63

Notes **67**

Liste des figures et tableaux 75

Avant-propos

La présente étude s'inscrit dans le cadre des recherches ayant mené à la publication du Vingt-huitième Exposé annuel du Conseil économique, *Un projet commun*. Dans l'Exposé, le Conseil évalue la nature des liens économiques entre les provinces et examine divers aspects de l'harmonisation des politiques au sein de l'union. On y retrouve également une analyse des relations fiscales entre les provinces et le gouvernement fédéral et une discussion de questions clés telles que l'opportunité de normes nationales, la répartition des pouvoirs entre les paliers de gouvernement et les problèmes créés par le chevauchement des sphères de compétence. La dernière partie de l'exposé est consacrée à une évaluation qualitative et quantitative de certains coûts et avantages liés à différents types d'arrangements fiscaux qui pourraient résulter du débat constitutionnel actuel. Les questions ayant trait à la transition vers une nouvelle forme de confédération font également l'objet d'un examen.

La présente étude est une version abrégée d'un document technique qui décrit les caractéristiques d'un modèle permettant de simuler l'évolution future des revenus et des dépenses du gouvernement fédéral et des provinces – le modèle de simulation des dépenses gouvernementales (MSD). Les simulations faites à partir du MSD ont servi à alimenter les sections de l'Exposé portant sur l'évolution de la taille du gouvernement fédéral et des provinces, des recettes fiscales dont ils disposeront pour remplir leurs obligations en matière de dépenses publiques et de contrôle de la dette publique et de leur capacité de lancer de nouveaux programmes dans l'avenir.

Le modèle MSD a également été construit dans le but d'analyser l'impact sur les finances publiques des différents types d'arrangements fiscaux qui pourraient résulter du débat constitutionnel actuel. Plus précisément, le modèle permet d'évaluer de façon générale les répercussions sur le fardeau fiscal des Canadiens de quatre scénarios de réaménagement constitutionnel : une décentralisation modérée; une forte décentralisation; une confédération de régions; une décentralisation asymétrique au profit du Québec seulement. On trouvera une description détaillée de ces scénarios-types et du contexte dans lequel ils sont étudiés au chapitre 5 de l'Exposé.

Tout au long de l'étude, les auteurs ont pris soin de mettre le lecteur en garde contre une interprétation précipitée ou abusive des résultats générés par le modèle. La première mise en garde porte sur la capacité limitée de ce genre de modèle de saisir les interactions entre l'évolution des dépenses et des revenus des gouvernements et la croissance du revenu national. Contrairement aux modèles de prévisions macroéconomiques, le MSD ne projette que des tendances observées par le passé et ne tient pas compte des multiples effets à rebours que peuvent occasionner des

changements dans les dépenses ou dans les taux d'imposition sur l'offre et la demande agrégées et sur la croissance de l'économie. La deuxième mise en garde concerne la réalisation des hypothèses sous-jacentes aux projections. Depuis la parution de l'Exposé, la conjoncture économique a évolué de façon passablement différente de ce qui avait été prévu – la reprise tarde en effet à se manifester. Cela, bien sûr, a une incidence directe sur l'interprétation des résultats. Enfin, on ne saurait mesurer l'impact véritable de tout scénario constitutionnel à l'aide de modèles économiques. Le MSD ne permet d'analyser qu'un seul aspect des coûts et bénéfices d'un changement de structure politique : l'impact redistributif à court terme sur les provinces du réaménagement des responsabilités en matière d'imposition et des dépenses. Il existe une série d'autres dimensions économiques et non économiques inhérentes à la mise en place d'une nouvelle structure politique dont l'analyse ne tient pas compte.

Les auteurs de l'étude, David Péloquin, Marcel Bédard et Haider Saiyed, ont poursuivi leurs travaux pendant plusieurs semaines après la publication de l'Exposé. Ils ont pu ainsi apporter plusieurs raffinements au modèle original, lesquels sont résumés en appendice. En raison de ces corrections, les résultats de la présente étude diffèrent quelque peu de ceux publiés à l'automne 1991 dans l'Exposé annuel. Toutefois, le lecteur constatera que l'analyse et les conclusions ne s'éloignent aucunement de celles présentées dans l'Exposé.

Judith Maxwell
Présidente

Introduction

Le modèle de simulation des dépenses (MSD) permet de simuler l'évolution de 25 différents postes de dépenses gouvernementales, ainsi que quatre différentes catégories de recettes, jusqu'en 2014-2015. Le modèle met l'accent sur les postes de dépenses qui représentent une proportion importante de l'ensemble des dépenses gouvernementales et dont la compétence législative est susceptible de réaménagement dans le cadre du débat constitutionnel actuel.

Ce document de travail constitue une version abrégée d'un document technique qui présente en plus de détail la structure et les paramètres de la version du modèle qui a servi d'outil analytique de base pour certaines des conclusions présentées aux chapitres 4 et 5 du 28e exposé annuel du Conseil économique publié en octobre 1991. En outre ce document technique apporte plusieurs raffinements au modèle, rectifiant quelques lacunes de cette première version. Le présent document de travail a pour but d'énoncer de façon générale les principales hypothèses sous-jacentes à la construction des scénarios, y compris la simulation du scénario de référence, d'un scénario « gouvernement élargi » et des analyses de sensibilité pour certaines hypothèses clés.

Objectifs et cadre analytique du modèle[1]

Le modèle a deux objectifs principaux. Premièrement, il vise à évaluer la capacité des gouvernements à financer leurs dépenses anticipées sur programmes et services sur un horizon de moyen terme. Sur le plan des dépenses, nous voulons tenir compte non seulement des pressions de plus en plus importantes sur le plan de la demande des services gouvernementaux mais aussi des contraintes fiscales qui exercent des pressions dans le sens inverse. Ainsi, notre scénario de référence présume que certaines catégories de dépenses (par exemple, les dépenses dans le domaine de la santé et certains programmes « universels » fédéraux) pourront – en vertu de la dynamique politique et sociale – continuer à évoluer plus ou moins selon les tendances observées au cours des années récentes. D'autres postes de dépenses non-« universels » pourront également croître, mais leur croissance sera limitée en vertu du climat de restriction budgétaire qui règne depuis plusieurs années. Dans certains autres cas, les dépenses diminueront en fonction de facteurs structurels.

Sur le plan des revenus, le modèle permet de calculer le niveau d'effort fiscal qui serait nécessaire pour répondre aux pressions anticipées sur le plan des dépenses gouvernementales tout en se conformant à un profil-cible d'endettement spécifié de façon exogène. Au départ, le modèle laisse généralement en place les structures fiscales actuelles, de sorte que les revenus évoluent en fonction des prévisions macroéconomiques et des dispositions statutaires du système fiscal, produisant ainsi des déficits et des niveaux d'endettement directement reliés aux niveaux anticipés des dépenses et à la performance de l'économie. Par la suite (typiquement à

partir de 1992-1993 au palier provincial-local et 1994-1995 au palier fédéral) un profil d'endettement spécifié de façon exogène est imposé aux deux paliers de gouvernements. Par conséquent, le niveau des recettes doit s'ajuster de façon à respecter ce profil d'endettement, ce qui permet d'examiner dans quelle mesure les gouvernements devront modifier leur fiscalité générale s'ils veulent à la fois répondre aux pressions vraisemblables sur le plan des dépenses et maintenir (ou, dans le cas du gouvernement fédéral, rétablir) un certain contrôle quant au niveau d'endettement.

Il est important de souligner que le modèle n'est pas conçu pour analyser les retombées macroéconomiques pouvant découler des politiques budgétaires des gouvernements. Bien que le modèle soit greffé sur les prévisions du modèle macroéconomique utilisé au Conseil économique (MTFM), il n'y est pas intégré de façon formelle, de sorte qu'il n'est pas possible d'étudier les multiples interactions économiques entre les politiques budgétaires et fiscales, d'une part, et la croissance économique, d'autre part. C'est-à-dire qu'à la différence d'un modèle macroéconomique, l'impact d'une augmentation des dépenses budgétaires ou de l'effort fiscal sur la consommation, l'investissement et le revenu national (ou *vice versa*) n'est pas pris en compte. Évidemment, il est important de se rendre compte de ces limites en interprétant les résultats des simulations énoncés au présent document – surtout dans le cas de simulations d'importantes modifications de la structure et de la taille relative du secteur public au pays.

Le deuxième objectif du modèle est de mesurer l'impact de diverses options de rechange constitutionnelles sur le fardeau fiscal que devront supporter les habitants des différentes provinces. Tel qu'expliqué dans le 28e exposé, les quatre options de rechange constitutionnelles que nous analysons doivent être considérées comme des options-types car elles représentent une synthèse de différentes options apparues à différents moments dans le débat public.

Dans chaque option nous supposons que les provinces assumeront leur part des dépenses fédérales, qu'elles se verront transférer un montant des recettes fédérales correspondant (pour l'ensemble des provinces) aux dépenses dévolues et qu'elles ajusteront leur effort fiscal de façon à maintenir le même profil d'endettement que dans le cadre du statu quo. Les quatre options de rechange que nous examinons dans le cadre du modèle sont décrites en plus de détail à l'appendice B. Brièvement, ces options sont les suivantes :

- La « *décentralisation modérée* » vise principalement l'élimination des chevauchements fédéraux-provinciaux découlant de l'intervention fédérale dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la formation de la main-d'oeuvre et de l'assistance sociale. Il s'agit des domaines où le gouvernement fédéral effectue principalement des transferts aux gouvernements provinciaux (ou à des organismes qu'ils financent) plutôt qu'au public. Ainsi, cette option prévoit l'élimination des transferts fédéraux dans le cadre du Financement

des programmes établis (FPE) et du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) en plus des dépenses « directes » du gouvernement fédéral dans le domaine de la santé, de l'éducation et des services de bien-être social (lesquelles sont très petites par rapport aux transferts dans ces mêmes domaines) ainsi que de la formation de la main-d'oeuvre (à l'exception des prestations de formation payées aux stagiaires aux termes du programme d'assurance-chômage)[2].

- La « *forte décentralisation* » vise en outre le transfert aux provinces des responsabilités concernant les dépenses fédérales directes sous forme de transferts aux particuliers (y compris l'assurance-chômage, les pensions de sécurité de vieillesse et les allocations familiales) ainsi que les dépenses fédérales dans le domaine de ce que nous appelons la politique « sectorielle » (ce qui englobe les politiques de développement régional, de développement des ressources naturelles, de la recherche et du développement, des communications et de la culture et des loisirs).

- La « *confédération de régions* » vise en outre l'élimination de tous les autres transferts du gouvernement fédéral aux provinces et aux localités – notamment la péréquation – ainsi que le transfert aux provinces de la responsabilité pour les affaires indiennes et d'une rubrique de diverses « autres » dépenses fédérales. Seuls la défense nationale, les anciens combattants, les relations internationales (y compris l'aide aux pays en voie de développement) et quelques responsabilités dans le domaine des transports, de l'environnement et de la justice incomberaient alors au gouvernement fédéral.

- La « *souveraineté-association* » entre le Québec et le reste du Canada est la seule option « asymétrique » que nous examinons. Pour le Québec, elle comporte le transfert des mêmes responsabilités que dans l'option de la confédération de régions (et donc le retrait du Québec du programme de péréquation). On envisage également une prise en charge par le Québec de sa part (typiquement au *prorata* de son PIB) des dépenses fédérales dans le cadre de la défense, des anciens combattants, des relations internationales, des transports, de l'environnement et de la justice. On prévoit également le transfert au Québec d'une partie (égale à 22 %) du fardeau de la dette fédérale actuelle. Pour les neuf autres provinces, cette option suppose le maintien du *statu quo* en ce qui concerne la répartition des dépenses fédérales et l'évolution prévue des transferts fédéraux au palier provincial-local.

Hypothèses relatives aux divers postes de dépenses

Facteurs contribuant à l'évolution des dépenses

Le modèle utilise essentiellement les mêmes postes de dépenses qui figurent au système statistique de gestion des finances publiques (SGF) de Statistique Canada[3]. Bien que les données SGF aurait pu nous permettre de simuler de façon très désagrégée un important nombre de postes de dépenses, nous nous sommes limités à une ventilation relativement agrégée de certains postes de dépenses afin de simplifier la modélisation. Nous nous sommes donc penchés en particulier sur les postes qui comportent des dépenses relativement importantes par rapport aux dépenses globales du secteur public, ou qui relèvent de champs de compétence susceptibles de réaménagement dans le cadre de négociations constitutionnelles. L'appendice B présente la ventilation des postes de dépenses utilisée dans le modèle.

Décomposition de l'évolution des dépenses

En théorie, on peut concevoir trois types de facteurs qui exercent une influence sur l'évolution des dépenses nominales :

(i) une composante « démographique », c'est-à-dire les pressions attribuables principalement au vieillissement de la population et à la croissance globale de la population;

(ii) une composante « inflation », c'est-à-dire les pressions attribuables à une augmentation des prix (y compris toute évolution des prix relatifs) des intrants associés à la prestation d'une unité de service à un client; et

(iii) une composante « demande/offre de base », c'est-à-dire l'évolution des dépenses attribuable à une augmentation du *volume de services que demande le public et que les gouvernements décident de fournir*, abstraction faite de l'évolution des coûts unitaires et des facteurs démographiques.

Cependant, nous reconnaissons qu'en pratique la distinction entre ces composantes est plutôt arbitraire et qu'il n'est pas toujours possible, ni souhaitable, de modéliser ces composantes de façon distincte. C'est ainsi, par exemple, que nous avons tenu compte explicitement de la composante démographique seulement là où les dépenses varient sensiblement en fonction des facteurs démographiques – notamment les programmes « statutaires » et « universels », tels les programmes axés sur les personnes âgées, les allocations familiales et l'assurance-maladie.

En outre, dans un certain nombre d'autres cas où les pressions d'origine démo-

graphique sont reconnues comme étant importantes, nous avons choisi d'englober ce facteur de façon *ad hoc* dans la composante « demande/offre de base » plutôt que de les modéliser de façon distincte. C'est le cas, par exemple, des dépenses axées sur les autochtones – où nous ne disposions pas de modèle nous permettant de simuler l'évolution démographique de cette population – et de la garde d'enfants et d'autres postes où il y a raison de croire que toute augmentation éventuelle des dépenses sera assujettie à d'importantes contraintes politiques et (surtout) budgétaires qui limiteront les possibilités d'une « offre » de services gouvernementaux qui puisse combler une demande de base croissante, qu'elle soit due à des pressions démographiques ou autres.

En règle générale, le modèle estompe également la distinction entre les composantes « inflation » et « demande/offre de base ». Dans certains cas, il serait impraticable de faire autrement. Par exemple, on pourrait conclure que la croissance rapide des coûts unitaires sous le poste des dépenses de la santé au cours des dernières décennies est en partie attribuable au progrès technologique (et qu'elle reflète donc une amélioration de la qualité de services que fournissent les gouvernements, c'est-à-dire un élément de « renchérissement » réel qui relève de la composante « demande/offre de base »). Cependant, on pourrait également conclure qu'il s'agit d'un phénomène de détérioration de l'efficience des services en question ou de l'augmentation des prix relatifs des intrants à leur prestation, ce qui suggérerait qu'on les englobe dans la composante « inflation ».

Règle générale et exceptions

Pour la plupart des postes de dépenses dans le cadre du scénario de référence, nous avons choisi de modéliser une augmentation des dépenses de la façon suivante (scénario de référence) :

- dans le cas des postes pour lesquels une composante démographique est modélisée, les coûts unitaires évolueront au même taux de croissance que le PIB par habitant. C'est le cas notamment des dépenses provinciales-locales sur l'éducation, l'aide sociale et la formation, ainsi que les dépenses fédérales dans le cadre de l'assurance-chômage et du programme de crédit d'impôts pour enfants,

- lorsque la composante démographique du poste n'est pas modélisée, les dépenses globales évolueront au même taux de croissance que le PIB.

Dans certains cas (p. ex., l'assurance-chômage), l'hypothèse selon laquelle ces postes de dépenses croîtront non seulement en fonction de l'inflation mais aussi en fonction de la croissance réelle de l'économie découle de dispositions statutaires[4]. Nous jugeons par ailleurs que cette hypothèse n'est pas moins vraisemblable dans le cas de nombreux postes de dépenses qui, sans être « statutaires » ou

jouir d'une indexation formelle, ont toutefois démontré une tendance historique à augmenter au rythme du PIB.

Comme l'indique l'appendice C, la règle générale d'une croissance au taux du PIB (ou du PIB par habitant) connaît bien des exceptions, cependant – même dans le scénario de référence. Il s'agit notamment des dépenses provinciales-locales sur la santé (qui témoignent depuis longtemps d'une tendance à des augmentations de coûts unitaires plus rapides que le PIB par habitant), des allocations familiales et des programmes axés sur les personnes âgées (où les formules d'indexation statutaire lient l'augmentation des coûts unitaires à l'indice des prix à la consommation plutôt qu'au PIB par habitant), et des programmes axés sur les autochtones.

La croissance de plusieurs postes de dépenses fédérales se trouve également assujettie à diverses restrictions annoncées lors de plusieurs des récents budgets fédéraux. Ainsi, nous prévoyons l'application des restrictions suivantes jusqu'à la fin du plan de contrôle des dépenses fédérales :

- la croissance des transferts fédéraux dans le cadre du Financement des programmes établis (FPE, visant la santé et l'éducation post-secondaire) fera en sorte que la composante budgétaire de ces transferts disparaîtra au Québec d'ici 1997-1998 et dans les autres provinces d'ici 2002-2003;

- la croissance des transferts fédéraux aux trois provinces « riches » (l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique) aux termes du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC, visant l'aide sociale) sera limitée à 5 % par année jusqu'en 1995-1996;

- le « plafond » limitant la croissance des transferts de péréquation à la croissance cumulative du PIB depuis 1987 demeurera en vigueur jusqu'en 1994-1995;

- la croissance de l'aide publique au développement sera limitée à 3 % par année jusqu'en 1995-1996;

- tout autre poste de dépenses sur programmes (sauf l'assurance-chômage; les transferts aux provinces moins nanties dans le cadre du RAPC, le logement et les programmes axés sur les personnes âgées, les enfants, les autochtones et les anciens combattants) ne pourra croître de plus de 1,7 % par année jusqu'en 1995-1996.

En outre, nous modélisons de façon *ad hoc* un certain nombre de pressions supplémentaires. Par exemple, dans le scénario de référence, nous avons jugé vraisemblable d'incorporer, entre autres, les modifications suivantes :

- une diminution permanente des dépenses de base sur la défense (un « dividende de la paix ») à partir de 1994-1995;

- une diminution sensible des dépenses de base axées sur les anciens combattants au cours de la période de simulation;

- une augmentation permanente des dépenses de base sur la formation de la main-d'oeuvre (dans le cadre de la réforme du programme d'assurance-chômage de 1990);

- une augmentation (ou diminution) de la base des prestations d'assurance-chômage proportionnelle au niveau de chômage projeté;

- une augmentation temporaire (étalée sur 10 ans, à partir de 1994-1995) des dépenses de base dans le cadre d'une modernisation de l'infrastructure publique; et

- une augmentation temporaire (étalée sur 10 ans, à partir de 1994-1995) des dépenses de base axées sur les autochtones dans le cadre du règlement des revendications territoriales des premières nations.

En plus de ces exceptions dans le cadre du scénario de référence, nous avons stipulé bon nombre de pressions supplémentaires dans le cadre de ce que nous avons appelé le scénario « gouvernement élargi », lequel vise à tracer une borne supérieure pour tout scénario vraisemblable en prévoyant une importante augmentation des dépenses gouvernementales sous plusieurs postes. Les hypothèses de croissance des divers postes de dépenses – aux termes du scénario du « gouvernement élargi » ainsi que du scénario de référence – sont décrites à l'appendice C.

Service de la dette

Les hypothèses sous-jacentes à l'évolution du service de la dette méritent d'être discutées plus en détail. L'évolution du service de la dette dépend de deux facteurs : l'évolution du total des passifs financiers des gouvernements et l'évolution du taux d'emprunt effectif correspondant. Selon MSD, l'évolution du total des passifs dépend entièrement des déficits budgétaires encourus par les gouvernements en question. C'est-à-dire que les déficits viennent augmenter le niveau des passifs auquel s'applique le taux d'emprunt effectif.

Pour sa part, le taux d'emprunt effectif est appelé à évoluer en fonction des projections de taux d'intérêt du Conseil. Cependant, comme une partie de l'encours de la dette de tout gouvernement reflète des emprunts antérieurs engagés à des taux d'intérêt différents pour des échéances plus ou moins longues, l'évolution du taux d'emprunt effectif accuse un certain retard d'ajustement par rapport aux taux courants. Comme nous ne disposions pas de données détaillées sur la composition de l'encours des passifs du gouvernement fédéral et de chaque province,

nous avons dû simplifier la modélisation de l'évolution des taux d'emprunt effectifs.

Premièrement, nous avons présumé que les encours étaient composés de deux catégories de titres : les titres à court terme (dont l'échéance est de 90 jours) et les titres à long terme (dont l'échéance est de 20 ans). Les taux d'emprunt *courants* de ces deux titres sont basées sur les taux d'emprunt fédéraux tirés des projections du Conseil. Deuxièmement, nous jugeons vraisemblable de supposer un retour aux écarts historiques entre ces taux au fur et à mesure que l'activité économique se stabilisera. Nous avons donc présumé le rétablissement progressif (entre 1995-1996 et 1999-2000) d'un écart de 165 points de base, ce qui correspond à la moyenne de l'écart au cours de la période de 1961 à 1990 (tableau 1).

Ensuite, nous avons émis l'hypothèse que les différentes stratégies de gestion des passifs au paliers fédéral et provincial-local – notamment la tendance du gouvernement fédéral à émettre des titres de plus court terme que les provinces et les administrations locales – se maintiendraient. Ainsi, nous avons présumé que l'échéance moyenne des emprunts fédéraux se situerait à 7,5 ans tandis que la moyenne provinciale serait de 10 ans. Puisque les taux à long terme sont typiquement plus élevés que ceux à court terme, il va de soi que les provinces encourraient des coûts de service de la dette supérieurs. Cependant, nous avons également présumé des écarts provinciaux-locaux supplémentaires (c'est-à-dire, par rapport aux taux d'emprunt fédéraux) pour tenir compte des écarts historiquement observés entre les taux courants fédéraux et provinciaux-locaux.

Enfin, étant donné l'hypothèse du maintien des taux courants après l'an 2000, les taux d'emprunt *effectifs* sont appelés à converger vers les taux courants moyens en fonction (i) de la « dilution » de l'encours de la dette par de nouvelles émissions nécessaires à combler les déficits annuels et (ii) du remplacement (lors de leur échéance) des titres à long terme faisant partie de l'encours historique et émis à des taux différents (et typiquement plus élevés) que les taux courants. Le tableau 2 indique l'évolution des taux effectifs au cours de la période historique (de l'exercice 1984-1985 à 1990-1991) et leur convergence subséquente vers les taux courants moyens.

Il est important de noter que l'option de la souveraineté-association modélisée par MSD comporte également une prime supplémentaire implicite sur les emprunts du Québec lors de la date de l'entrée en vigueur des modifications constitutionnelles en 1994-1995. Comme le Québec est appelé à assumer une partie des passifs fédéraux aux termes de cette option, il est à prévoir que la province aurait à émettre de nouveaux titres en son nom pour lui permettre de rembourser sa part des passifs au gouvernement canadien. Puisque le taux courant moyen pour le Québec est inférieur au taux effectif, on aurait pu modifier le taux effectif de façon ponctuelle pour refléter cette dilution importante de l'encours québécois. Or MSD ne fait aucun ajustement du genre, ce qui revient à supposer que le Québec

Tableau 1
Taux d'emprunt courants

Projetés selon le modèle macroéconomique, avec ajustements pour rétablir les écarts historiques (1961-1990) lors de l'exercice 2000-2001

Exercice	Taux de 90 jours	Taux de 20 ans
1984-1985	9,430	11,635
1985-1986	8,971	10,297
1986-1987	8,146	10,612
1987-1988	9,483	10,845
1988-1989	12,054	10,488
1989-1990	12,808	11,590
1990-1991	9,106	10,968
1991-1992	8,739	10,868
1992-1993	7,913	10,421
1993-1994	6,923	9,723
1994-1995	5,310	8,343
1995-1996	5,704	8,506
1996-1997	5,850	8,421
1997-1998	5,875	8,215
1998-1999	5,860	7,969
1999-2000	5,475	7,352
2000-2001 à 2014-2015	5,500	7,146

devra payer une prime supplémentaire sur cette nouvelle dette équivalente à l'écart entre le taux courant moyen et le taux effectif lors de cette date (voire une prime d'environ 105 points de base en sus des autres primes s'appliquant historiquement au Québec)[5].

Hypothèses relatives aux divers postes de recettes

Facteurs contribuant à l'évolution des recettes

Les recettes n'ont pas été modélisées de façon aussi détaillée que les dépenses. En règle générale, nous nous sommes contentés de simuler la croissance des revenus généraux[6] en plus des cotisations d'assurance-chômage (en tant que recettes consacrées à une fin particulière) et le seigneuriage associé à la croissance de la masse monétaire (voir l'appendice B). On divise cependant les revenus généraux en deux composantes : (i) les recettes découlant de l'imposition des revenus d'intérêt touchés par les détenteurs de titres gouvernementaux et (ii) tous

Tableau 2

Taux d'emprunt effectifs

Transition vers les taux courants moyens supposés pour les nouveaux emprunts

Exercice	Fédéral	Terre-Neuve	Î.-P.-É.	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique
1984-1985	10,57	10,74	11,65	11,17	10,82	9,69	8,18	7,35	5,57	7,14	8,38
1985-1986	10,19	11,23	18,96	10,80	10,95	9,23	8,16	7,04	5,84	8,51	8,22
1986-1987	9,33	11,18	12,25	10,48	10,22	8,93	8,09	6,79	7,08	5,95	7,27
1987-1988	9,08	11,38	11,68	10,34	9,32	8,69	8,21	6,88	7,75	7,64	6,33
1988-1989	9,44	11,11	10,93	9,79	9,50	8,41	8,74	6,72	6,95	6,33	6,64
1989-1990	10,27	11,35	11,18	10,15	9,88	8,90	9,18	7,38	7,59	7,02	7,30
1990-1991	10,04	11,34	11,19	10,25	10,01	9,12	9,36	7,75	7,94	7,42	7,67
1991-1992	9,75	11,25	11,14	10,32	10,11	9,30	9,50	8,06	8,24	7,76	7,98
1992-1993	9,35	10,99	10,90	10,32	10,13	9,39	9,56	8,27	8,44	8,00	8,20
1993-1994	8,80	10,57	10,48	10,06	9,92	9,39	9,47	8,38	8,54	8,13	8,31
1994-1995	7,82	9,73	9,66	9,45	9,32	8,95	8,89	8,22	8,35	8,03	8,16
1995-1996	7,94	9,72	9,65	9,42	9,31	8,95	8,90	8,29	8,41	8,11	8,23
1996-1997	7,31	9,60	9,53	9,32	9,22	8,89	8,83	8,29	8,40	8,12	8,23
1997-1998	7,22	9,42	9,36	9,16	9,07	8,77	8,71	8,23	8,34	8,08	8,17
1998-1999	7,11	9,22	9,17	8,99	8,91	8,64	8,56	8,15	8,25	8,01	8,09
1999-2000	6,75	8,76	8,72	8,58	8,51	8,28	8,17	7,84	7,93	7,70	7,78
2000-2001	6,65	8,59	8,55	8,42	8,35	8,15	8,03	7,74	7,83	7,62	7,68

2001-2002	6,59	8,48	8,45	8,32	8,27	8,08	7,95	7,70	7,79	7,59	7,65
2002-2003	6,54	8,39	8,36	8,24	8,18	8,01	7,89	7,67	7,75	7,56	7,61
2003-2004	6,50	8,31	8,28	8,16	8,11	7,95	7,82	7,64	7,72	7,53	7,58
2004-2005	6,46	8,24	8,21	8,09	8,05	7,90	7,77	7,61	7,69	7,51	7,56
2005-2006	6,43	8,17	8,14	8,03	7,99	7,85	7,72	7,59	7,66	7,49	7,53
2006-2007	6,39	8,11	8,09	7,97	7,94	7,80	7,67	7,56	7,63	7,47	7,51
2007-2008	6,36	8,05	8,03	7,92	7,89	7,77	7,63	7,54	7,61	7,46	7,49
2008-2009	6,34	8,00	7,99	7,87	7,85	7,73	7,59	7,53	7,59	7,44	7,47
2009-2010	6,31	7,96	7,94	7,83	7,81	7,70	7,56	7,51	7,57	7,43	7,46
2010-2011	6,29	7,92	7,91	7,80	7,77	7,67	7,53	7,49	7,56	7,42	7,44
2011-2012	6,27	7,88	7,87	7,76	7,74	7,64	7,50	7,48	7,54	7,41	7,43
2012-2013	6,26	7,85	7,84	7,73	7,71	7,62	7,48	7,47	7,53	7,40	7,42
2013-2014	6,24	7,82	7,81	7,71	7,69	7,60	7,46	7,46	7,52	7,39	7,41
2014-2015	6,23	7,80	7,79	7,68	7,67	7,58	7,44	7,45	7,51	7,38	7,40
Taux de convergence	6,10	7,56	7,56	7,46	7,46	7,41	7,26	7,36	7,41	7,31	7,31

les autres revenus budgétaires des gouvernements[7].

Comme on l'a déjà indiqué, le but de la simulation des recettes est principalement d'identifier l'importance des augmentations (ou diminutions) des revenus gouvernementaux qui seraient nécessaires pour à la fois répondre aux pressions sur le plan des dépenses et maintenir une saine situation financière sur le plan de la dette publique. Nous nous penchons particulièrement sur le niveau de revenus « généraux » (y compris les recettes découlant de l'impôt sur les revenus d'intérêt touchés par les détenteurs de la dette publique[8]) en supposant que les deux autres sources de recettes modélisées ne seront pas affectées par les mesures gouvernementales visant à modifier le niveau d'imposition pour remplir ces objectifs.

Dans le cas des prestations d'assurance-chômage, cela se justifie en vertu des dispositions statutaires voulant (du moins à long terme) que le fonds d'assurance-chômage soit en équilibre. Ainsi, nous présumons qu'après une période de transition[9], les cotisations prélevées seront égales aux prestations payées. Dans le cas des recettes de seigneuriage, nous présumons que celles-ci croîtront tout simplement au rythme du PIB. C'est à dire que nous présumons une vélocité constante de la base monétaire et une politique monétaire responsable qui ne permet pas au gouvernement fédéral de financer ses activités par le biais de l'augmentation de la masse monétaire.

Lorsqu'aucun profil-cible d'endettement des gouvernements n'est spécifié, les revenus généraux eux sont appelés à évoluer

- en fonction de la croissance de la dette et de l'évolution des taux d'intérêt effectifs moyens applicables à cette dette (dans le cas des revenus provenant de l'imposition des revenus d'intérêt sur la dette publique); et

- en fonction de la croissance du PIB (dans le cas de l'ensemble des « autres » revenus généraux).

Cependant, dans le cas de ces « autres » revenus généraux, la règle de croissance au taux du PIB est sujette à une importante exception. Pendant la période qui s'étend jusqu'à l'exercice 1995-1996, nous prévoyons une évolution différente de ces revenus en vertu de la relance économique (laquelle devrait faire croître les revenus plus rapidement que le PIB, en raison de l'accroissement de l'assiette fiscale et de la progressivité du régime de taxation) et de la désindexation partielle des exemptions, crédits et barèmes aux termes du régime d'impôt sur le revenu des particuliers (laquelle devrait également faire croître une importante partie des revenus gouvernementaux plus rapidement que le PIB). Au cours de cette période, nous avons simplement présumé que le taux de croissance des revenus généraux correspondrait aux prévisions à moyen terme tirées des projections du Conseil économique. À la fin de cette période, nous présumons simplement que la tendance « naturelle » comporterait une croissance de ces revenus au rythme du PIB grâce

à la réindexation officielle du système fiscal ou à des mesures fiscales *ad hoc* ayant le même effet.

Finalement, le modèle est construit de façon à permettre à l'utilisateur de spécifier un profil d'endettement (exprimé en pourcentage du PIB) afin de calculer le niveau d'effort fiscal qui serait nécessaire pour atteindre ce profil cible tout en répondant aux pressions présumées sur le plan des dépenses. Lorsque la période d'adoption d'un profil-cible d'endettement débute, les « autres » revenus généraux n'évoluent plus en fonction des prévisions macroéconomiques ou en fonction du PIB mais de façon à respecter la cible d'endettement spécifiée. Tel qu'indiqué au chapitre 4 du 28e exposé, nous avons retenu trois différents profils d'endettement fédéral et un seul profil provincial-local aux fins de notre analyse. La figure 1 présente, en plus des données historiques pour la période depuis 1961, ces trois scénarios qui mettent en relief l'évolution éventuelle de l'endettement aux paliers fédéral et provincial-local. Brièvement, le profil provincial-local présume le maintien (à partir de l'exercice 1992-1993) d'un rapport dette/PIB constant au niveau de l'exercice 1991-1992. Le profil fédéral de « dette élevée » fait de même pour le rapport dette/PIB fédéral, mais seulement à partir de 1994-1995 (et au niveau de 1993-1994). Le profil fédéral de « dette moyenne » prévoit une diminution du rapport d'un point de pourcentage par année à partir de 1994-1995 tandis que le profil « dette faible » prévoit une diminution de deux points de pourcentage par année[10].

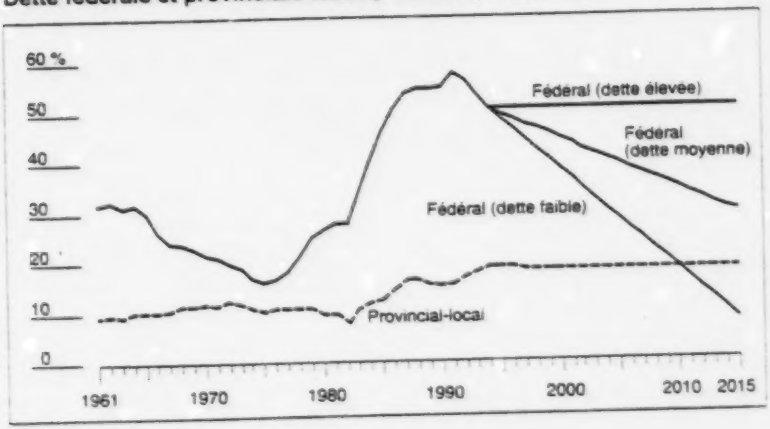
Hypothèses macroéconomiques et démographiques

Projections macroéconomiques

Puisque plusieurs des postes de dépenses évoluent en fonction du taux de croissance du PIB, de l'IPC, des taux d'intérêt et de l'évolution du chômage et de l'emploi, MSD fait appel aux projections macroéconomiques du modèle utilisé au Conseil économique (MTFM), lequel nous fournit des séries pour ces variables jusqu'en l'an 2000. Les hypothèses macroéconomiques sous-jacentes aux projections correspondent à celles du scénario de référence du Conseil présenté dans le cadre de son Vingt-huitième exposé annuel[11]. Par la suite, nous avons généralement maintenu les valeurs de l'an 2000. Fait exception à cette règle le taux de croissance réelle du PIB, lequel diminue en conformité avec les projections démographiques qui indiquent une diminution du taux de croissance de la population en âge de travailler. Enfin, les revenus généraux aux paliers fédéral et provincial-local sont présumés croître de la façon indiquée par les projections du Conseil au cours de la période englobant les restrictions budgétaires fédérales ainsi que la relance économique. Le tableau 3 présente les projections macroéconomiques clés tirées du scénario de référence du Conseil.

Figure 1

Dette fédérale et provinciale-locale, Canada[1], 1961-2015



1 En proportion du PIB.

Dans le cas surtout des taux de croissance du PIB et des revenus généraux du palier provincial-local, il aurait été idéal d'avoir une projection distincte pour chaque province. Puisque le modèle de projections macroéconomique utilisé au Conseil ne nous l'offre pas, cependant, nous avons choisi de présumer que le taux de croissance des postes qui dépendent de ces deux variables serait égal dans toutes les provinces sous la seule réserve d'ajustements pour refléter la croissance relative de la population dans chaque province[12].

Projections démographiques

La modélisation en détail des composantes démographiques est fondée sur des projections jusqu'en 2014-2015 de la population de 36 groupes âge-sexe de la population des dix provinces canadiennes. Ces projections sont le produit du modèle démographique du Conseil économique[13] et reflètent, entre autres, les hypothèses suivantes :

- le taux de natalité se maintiendra au niveau actuel au cours de la période de simulation;

- le taux d'immigration nette au pays se maintiendra au niveau annoncé en octobre 1990 par le ministre de l'emploi et de l'immigration au cours de cette période;

- la migration interprovinciale reflétera l'hypothèse de « migration tournée vers l'ouest » utilisée par Statistique Canada.

Hypothèses relatives à la modélisation des options de réaménagement constitutionnel

Processus général

Le passage du statu quo constitutionnel à l'une ou l'autre des options de réaménagement consiste en gros à transférer divers postes de dépenses fédérales (et, dans certains cas, des postes de revenus) aux provinces[15]. Ceci a pour effet initial de modifier le niveau des dépenses budgétaires des deux paliers de gouvernement. Les ajustements alors effectués sont de deux ordres :

- l'ajustement des efforts fiscaux fédéral et provinciaux-locaux dans le cas des revenus généraux et des revenus découlant de l'imposition des intérêts sur la dette publique afin de maintenir le même profil dette/PIB que dans le cas du *statu quo*[16]; et

- dans le cas des deux options de décentralisation symétriques, l'ajustement de la péréquation pour tenir compte de l'effet de l'accroissement de l'effort fiscal provincial sur les paiements de péréquation calculés selon la formule actuelle.

Ajustement de l'effort fiscal

Nous supposons que toute diminution des dépenses fédérales comporterait une diminution équivalente (à l'échelle du pays entier) de ses perceptions fiscales. C'est-à-dire que le gouvernement fédéral diminuerait son effort fiscal de façon uniforme dans toutes les provinces. En même temps, le palier provincial-local est appelé à augmenter ses perceptions de façon à assurer que les perceptions provinciales-locales supplémentaires soient égales à leurs nouvelles dépenses. Cependant, puisque différentes provinces sont atteintes de façon différente par l'élimination des dépenses et des perceptions fédérales, les résidants des provinces à forte capacité fiscale (et de celles qui dépendent moins des dépenses fédérales éliminées) aboutissent avec un fardeau fiscal inférieur au *statu quo*, tandis que les résidants des provinces moins nanties et plus « dépendantes » se trouvent à supporter un fardeau fiscal plus lourd.

Tableau 3

Hypothèses macroéconomiques clés tirées de MTFM

Exercice	Taux de croissance du dégonfleur du PIB	Taux de croissance du PIB réel	Taux de croissance des revenus généraux fédéraux	Taux de croissance des revenus généraux provinciaux	Pourcentage de la population au travail	Pourcentage de la popoulation en chômage
1984-1985	2,6	4,8	9,2	9,3	44,7	5,2
1985-1986	2,4	3,3	9,2	5,4	45,6	4,8
1986-1987	4,7	4,2	10,1	4,5	46,4	4,5
1987-1988	4,8	4,7	11,6	12,6	47,4	4,0
1988-1989	4,7	2,5	7,3	8,2	47,8	3,9
1989-1990	3,0	0,5	8,0	6,9	47,4	4,2
1990-1991	4,0	0,0	6,1	5,5	46,1	5,3
1991-1992	2,9	4,2	9,5	3,6	46,5	5,2
1992-1993	2,4	5,1	7,2	6,1	47,2	4,9
1993-1994	2,2	4,5	6,2	6,3	48,0	4,5
1994-1995	2,0	4,3	5,7	5,6	48,9	4,3
1995-1996	2,0	4,4	5,8	6,2	49,8	4,1
1996-1997	1,8	4,3	4,1	4,8	50,7	3,9
1997-1998	1,5	3,9	s.o	s.o	51,2	3,8
1998-1999	1,5	3,5	s.o	s.o	51,4	3,8
1999-2000	1,5	3,0	s.o	s.o	51,6	3,7
2000-2001	1,5	3,0	s.o	s.o	52,1	3,7

2001-2002	1,5	3,0	s.o	s.o	52,4	3,8
2002-2003	1,5	2,9	s.o	s.o	52,8	3,8
2003-2004	1,5	2,9	s.o	s.o	53,1	3,8
2004-2005	1,5	2,8	s.o	s.o	53,5	3,8
2005-2006	1,5	2,7	s.o	s.o	53,8	3,9
2006-2007	1,5	2,6	s.o	s.o	54,1	3,9
2007-2008	1,5	2,6	s.o	s.o	54,4	3,9
2008-2009	1,5	2,5	s.o	s.o	54,7	3,9
2009-2010	1,5	2,5	s.o	s.o	55,0	3,9
2010-2011	1,5	2,4	s.o	s.o	55,2	4,0
2011-2012	1,5	2,4	s.o	s.o	55,5	4,0
2012-2013	1,5	2,3	s.o	s.o	55,7	4,0
2013-2014	1,5	2,3	s.o	s.o	55,9	4,0
2014-2015	1,5	2,3	s.o	s.o	56,2	4,0

Ajustement de la péréquation

L'objet des paiements de péréquation est d'assurer que, lorsque la capacité fiscale d'une province est inférieure à la normale nationale, l'ensemble des paiements de péréquation et des recettes produites dans cette province par un effort fiscal égal à la moyenne de toutes les provinces soit égal au niveau des recettes que la province obtiendrait avec un tel effort fiscal si sa capacité fiscal était égale à la normale. Ainsi, dans le cas d'une province ayant droit à des paiements de péréquation, il faut augmenter ces paiements dans les deux scénarios de décentralisation pour tenir compte de l'augmentation de l'effort fiscal de l'ensemble des provinces.

Les sources de données intrantes et la structure des principales équations sous-jacentes à la modélisation des hypothèses que nous venons de discuter sont présentées à l'appendice D.

Résultats des simulations et analyses de sensibilité[17]

Scénario de référence

Projection des dépenses et des recettes d'ensemble selon le statu quo

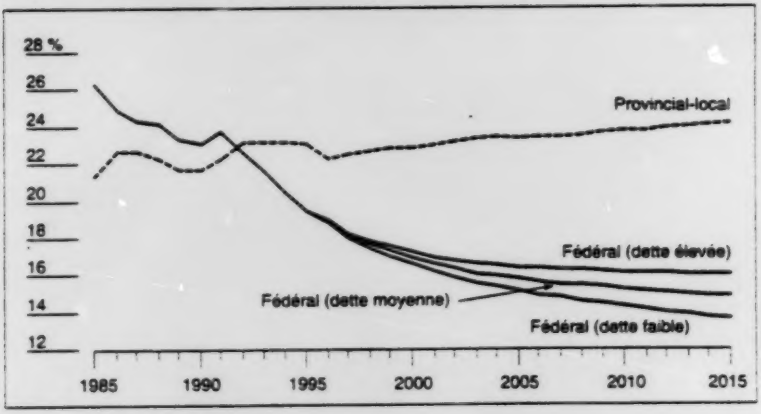
Les résultats de simulations des dépenses, présentés à la figure 2, illustrent la tendance à la hausse des dépenses du palier provincial-local et la diminution des dépenses fédérales[18]. L'accroissement projeté des dépenses de l'ensemble du palier provincial-local est dû principalement aux pressions constantes exercées sur les coûts de soins de santé sous l'effet de la hausse rapide du coût moyen des soins de santé aux personnes de tout âge ainsi que du vieillissement de la population. Au palier fédéral, la diminution du service de la dette constitue le principal facteur contribuant à la diminution des dépenses fédérales au cours de la période de simulation. Les résultats détaillés de simulations des recettes et des dépenses pour le scénario de référence avec le profil-cible « dette moyenne » sont présentés à l'appendice E pour les deux paliers de gouvernement.

Au palier provincial-local, ce profil de dépenses se traduit en une tendance à la hausse de l'effort fiscal (exprimé sous forme de recettes propres en pourcentage du PIB) nécessaire pour faire face aux besoins de dépenses et aux objectifs relatifs à la dette (figure 3). L'augmentation globale au cours des 25 prochaines années, s'établit a environ 3 % du PIB, ce qui est sensiblement moindre que l'augmentation de l'effort fiscal provincial-local au cours des 25 dernières années[19].

Au niveau fédéral, les projections font état d'une diminution, à partir de 1994-1995, des recettes fédérales nécessaires à la satisfaction des besoins de dépenses et

Figure 2

Dépenses fédérales et provinciales-locales[1], 1985-2015

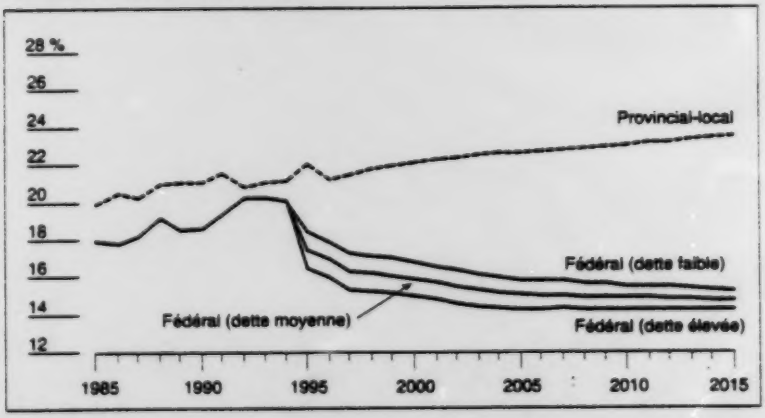


1 En proportion du PIB.

NOTE Les transferts du fédéral au provincial-local sont soustraits des dépenses provinciales-locales pour éviter le double comptage.

Figure 3

Recettes fédérales et provinciales-locales nécessaires, scénario de référence[1], 1985-2015



1 En proportion du PIB.

NOTE Cette figure indique les recettes de sources propres : les transfert du fédéral au provincial-local ont été soustraits pour éviter le double comptage.

à la réalisation des objectifs de stabilisation ou de réduction de la dette au cours de la période de simulation. Cette diminution varie entre 1,6 et 3,6 % du PIB selon les différents scénarios concernant le rapport dette/PIB. Les résultats laissent donc entendre que le régime fiscal et budgétaire actuellement en place permettrait au gouvernement de poursuivre une stratégie relativement ambitieuse de diminution de la dette à moyen et à long terme tout en diminuant le niveau de ses impôts ou en augmentant le niveau de ses dépenses budgétaires.

En fait, comme l'indiquent les figures 4 et 5, si aucune cible concernant le ratio de la dette au PIB n'était adoptée et si les hypothèses quant aux recettes et aux dépenses indiquées à l'appendice B se réalisaient, nos projections montrent que le gouvernement fédéral commencerait à afficher d'importants excédents d'ici la fin de la décennie et que le ratio de la dette au PIB commencerait à diminuer encore plus rapidement que toutes les cibles présentées à la figure 1. Théoriquement, les excédents permettraient même de supprimer totalement la dette fédérale actuelle vers l'an 2004-2005.

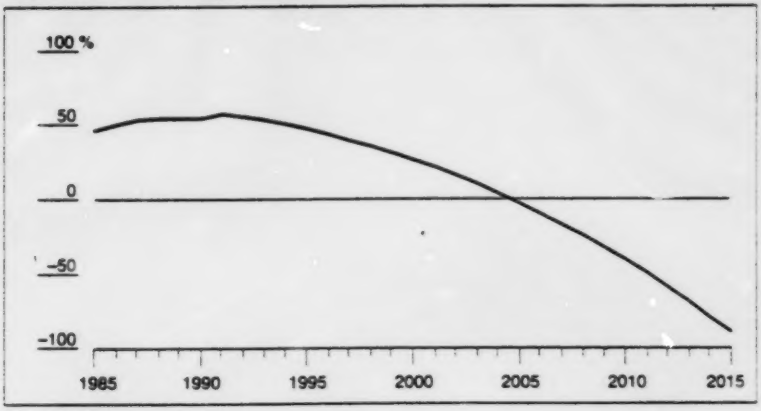
Ce résultat tout à fait surprenant résulte en grande partie de l'effet cumulatif des compressions budgétaires et des hausses d'impôt fédérales des dernières années et est implicitement conditionnel au maintien des mesures de contrôle des dépenses fédérales jusqu'en 1995-1996, telles qu'annoncées dans les derniers budgets fédéraux. Mais il est aussi renforcé par les tendances économiques implicites dans les projections du scénario de référence pour les années 90, tout particulièrement la croissance plus marquée de la production et la chute des taux d'intérêts.

En somme, il semblerait que les impôts fédéraux actuels soient plus élevés qu'il n'est nécessaire pour à la fois faire face aux besoins de dépenses projetés du gouvernement fédéral et atteindre les objectifs relativement ambitieux de réduction de sa dette à long terme. Par conséquent, d'ici le milieu des années 90, le gouvernement fédéral pourrait commencer à disposer d'une certaine marge de manoeuvre budgétaire – à supposer bien entendu que la conjoncture économique relativement favorable qui a été prise pour hypothèse à moyen terme se concrétise. Or au moment de rendre public ce document, il semble que la reprise économique actuelle soit beaucoup plus lente que celle prévue dans les projections macroéconomiques que nous avons retenues. Dans les pages qui suivent, nous procédons à plusieurs analyses de sensibilité des résultats escomptés ici à des facteurs tels : une croissance réelle de l'économie plus lente que prévue au scénario de référence et des taux d'intérêt plus élevés que prévus.

Évidemment, une option possible pour le gouvernement fédéral serait d'utiliser cette marge de manoeuvre (d'entre 1,6 et 3,6 % du PIB comme on l'a vu précédemment) pour augmenter ses dépenses dans de nouveaux domaines ou dans des domaines où il est déjà impliqué, ou pour permettre la diminution de l'effort fiscal fédéral, tel qu'indiqué à la figure 3. Pour avoir une idée de l'importance de cette

Figure 4

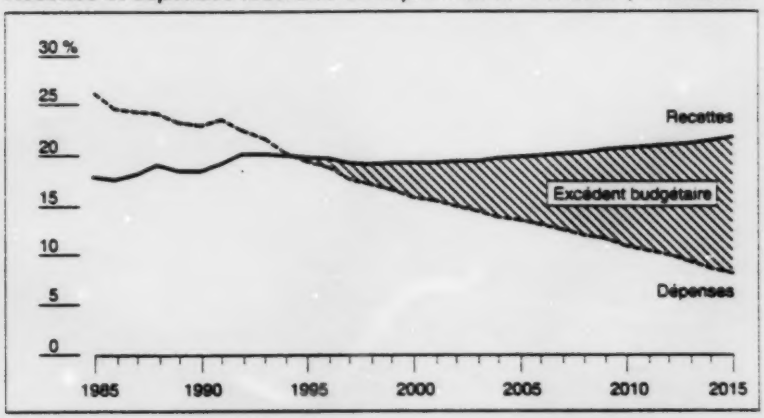
Dette fédérale sans profil cible[1], 1985-2015



1 En proportion du PIB.

Figure 5

Recettes et dépenses fédérales sans profil dette-PIB cible[1], 1985-2015



1 En proportion du PIB.

marge de manoeuvre dans le contexte des dépenses, notons que cette marge de manoeuvre est de la même ordre de grandeur que les plus importants postes de dépenses fédérales sur programmes à l'heure actuelle (en 1990-1991), notamment les programmes de sécurité de la vieillesse (2,6 % du PIB), l'assurance-chômage (2,6 %), la défense nationale (1,6 %), la santé (1,3 %) et le bien-être social (1,1 %).

Scénario « gouvernement élargi »

Les figures 6 et 7 illustrent l'impact budgétaire du renchérissement des dépenses des paliers fédéral et provincial-local selon le scénario de gouvernement élargi décrit à l'appendice B, lequel présume également l'adoption du profil-cible « dette moyenne » du scénario de référence.

Par rapport au scénario de référence, les dépenses au palier fédéral augmentent d'environ 0,2 % du PIB en 1994-1995 et de 1,8 % du PIB à la fin de la période de simulation, principalement en raison de la croissance supplémentaire des prestations de supplément de revenus garanti. Au palier provincial-local, l'augmentation des dépenses est de l'ordre de 0,3 % du PIB en 1994-1995 et atteint 1,8 % du PIB en 2014-2015. C'est accroissement est dû à la majoration des dépenses en vue de porter les taux moyens de prestations d'aide social à 50 % du salaire moyen dans toutes les provinces, à l'augmentation des dépenses au poste de l'éducation en vue de l'adoption d'une stratégie nationale de renforcement de la compétitivité canadienne et de l'adaptation de la main-d'oeuvre ainsi qu'à la réalisation d'un programme de subventions aux soins de longue durée. Les recettes augmentent de façon correspondante aux deux paliers de gouvernement de façon à financer les nouvelles dépenses tout en respectant les objectifs relatifs à la dette.

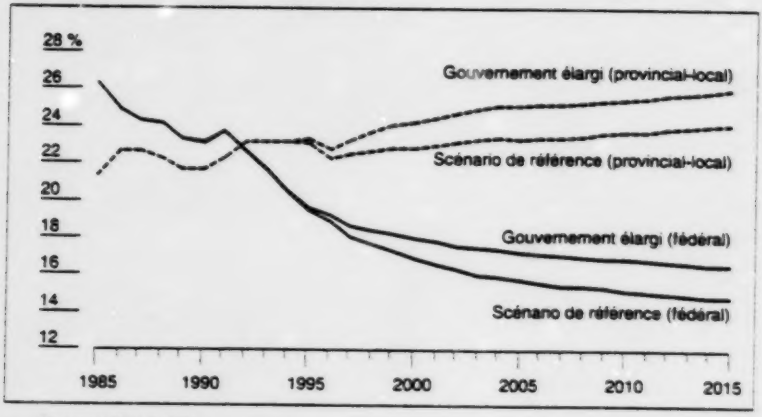
Dans l'ensemble, les résultats de cette simulation indiquent que la marge de manoeuvre dont le gouvernement fédéral pourrait disposer vers le milieu des années 90 pourrait être suffisante pour financer non seulement ses propres responsabilités accrues aux termes du scénario de gouvernement élargi mais peut-être également une partie des responsabilités accrues du palier provincial-local. Soulignons encore une fois que cette conclusion est basée sur des prévisions macroéconomiques somme toutes assez favorables compte tenu de la performance récente de l'économie canadienne.

Analyses de sensibilité de la « chute » des recettes fédérales[20]

Afin d'identifier dans quelle mesure notre scénario de référence quant à l'évolution des finances du gouvernement fédéral est conditionné par notre scénario macroéconomique, nous avons procédé à plusieurs analyses de sensibilité. En particulier, nous avons identifié la sensibilité des résultats aux hypothèses quant au niveau des taux d'intérêt, aux taux de croissance réelle de l'économie et à une

Figure 6

Dépenses fédérales et provinciales-locales selon le scénario gouvernement élargi[1], 1985-2015

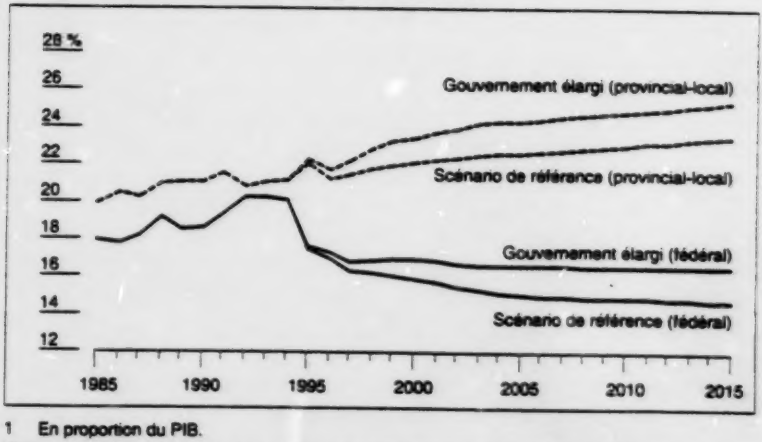


1 En proportion du PIB.

NOTE Les transferts du fédéral au provincial-local sont soustraits des dépenses provinciales-locales pour éviter le double comptage.

Figure 7

Recettes fédérales et provinciales-locales nécessaires selon le scénario gouvernement élargi[1], 1985-2015



1 En proportion du PIB.

NOTE Cette figure indique les recettes de sources propres : les transferts du fédéral au provincial-local sont soustraits des dépenses provinciales-locales pour éviter le double comptage.

prolongation de la récession actuelle.

Scénarios de taux d'intérêt plus élevés

Dans le cas des hypothèses de taux d'intérêt, nous avons procédé à deux analyses de sensibilité. La première analyse, que l'on nomme scénario « taux d'intérêt moyens », suppose une transition vers des taux d'intérêts plus faibles vers l'an 2000-2001 (comme au scénario de référence) mais en utilisant – dans le calcul des taux effectifs – des taux courants d'un point de pourcentage plus élevés que les taux utilisés pour le scénario de référence. Dans la deuxième analyse, que l'on nomme scénario « taux d'intérêt élevés », nous présumons que le taux courant à court terme de 1991-1992 se maintiendra pour le reste de la période de simulation[21].

Les résultats des deux analyses de sensibilité sont présentés à la figure 8. Ils laissent croire que le principal facteur expliquant la chute des recettes fédérales nécessaires à la satisfaction des besoins de dépenses et à la réalisation des objectifs de réduction de la dette au cours de la période de simulation réside dans l'hypothèse du maintien d'un effort fiscal élevé et de la poursuite de la période de restriction des dépenses du gouvernement fédéral jusqu'en 1995-1996, plutôt que dans la baisse prévue des taux d'intérêts dans le scénario de référence. Cette baisse est certes en partie responsable de la chute des recettes fédérales nécessaires, mais s'avère relativement peu importante même en début de période, lorsque la dette fédérale est très élevée.

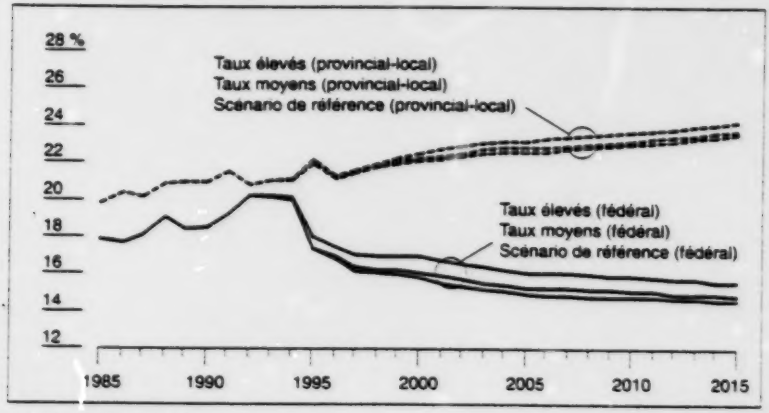
Scénario de faible croissance

Cette analyse de sensibilité modifie l'hypothèse de croissance réelle de l'économie retenue au scénario de référence. Afin d'établir la sensibilité des résultats du scénario de référence au taux de croissance de l'économie, nous avons procédé à une simulation où le taux de croissance réel du PIB est d'un demi point de pourcentage inférieur à celui du scénario de référence.

Les résultats de cette analyse indiquent que le taux de croissance du PIB n'a qu'un effet mineur sur les résultats concernant la chute des recettes fédérales nécessaires en 1994-1995 et leur profil subséquent (figure 9). Il est important de préciser, cependant, que cette hypothèse modifie très peu le rapport entre la croissance du PIB et celle de l'ensemble des dépenses et des recettes, lesquelles continuent généralement à évoluer au rythme de celui-ci. La figure 9 traduit plutôt l'effort fiscal accru qui est exigé en vertu du fait que pour respecter la même cible dette/PIB, un PIB moins élevé requiert également une dette moins élevée, ce qui à son tour exige des déficits plus modestes. Ces résultats renforcent la conclusion selon laquelle le gouvernement fédéral pourrait disposer d'une certaine marge de manoeuvre vers le milieu des années 90, car même l'hypothèse d'une croissance

Figure 8

Recettes nécessaires selon les scénarios de taux élevés et de taux moyens[1], 1985-2015

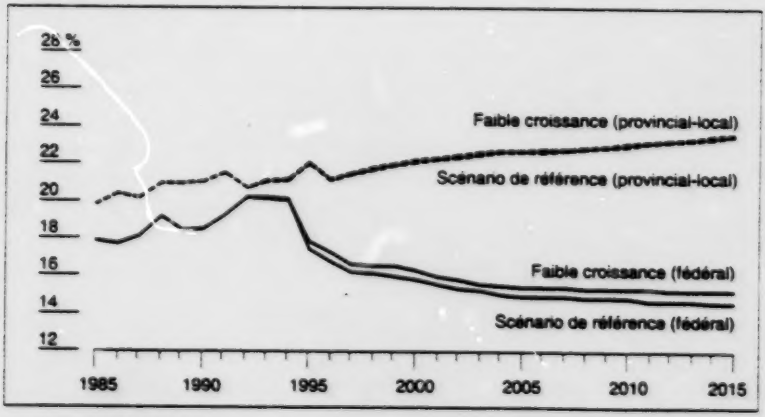


1 En proportion du PIB.

NOTE Cette figure indique les recettes de sources propres : les transferts au provincial-local ont été soustraits pour éviter le double comptage.

Figure 9

Recettes nécessaires selon le scénario de faible croissance[1], 1985-2015



1 En proportion du PIB.

NOTE Cette figure indique les recettes de sources propres : les transferts au provincial-local ont été soustraits pour éviter le double comptage.

réelle sensiblement inférieure à celle que présume le scénario de référence sur une longue période affecte peu l'envergure de la marge de manoeuvre escomptée.

Scénario de récession prolongée

Cette analyse de sensibilité s'interroge sur l'impact de la présente récession sur la sensibilité de la marge de manoeuvre fédérale aux conditions de départ en ce qui à trait au niveau d'endettement lors de l'adoption d'un profil-cible dette/PIB[22]. L'hypothèse adoptée ici veut qu'en 1992-1993 et en 1993-1994, les recettes générales du gouvernement fédéral soient inférieures de 10 % à ce qui est prévu actuellement par le scénario de référence[23]. Ceci a pour effet d'augmenter le rapport dette/PIB fédéral de 4 points de pourcentage en 1994-1995. À partir de 1994-1995, on présume que le gouvernement fédéral redoublera d'effort afin de ramener le rapport dette/PIB fédéral au même niveau que dans le scénario de référence pour l'an 1999-2000 (c.-à-d. une diminution du rapport dette/PIB de 1,7 points de pourcentage par année entre 1994-1995 et 1999-2000). Comme l'indique la figure 10, cette hypothèse n'apporte que peu de changement au niveau de l'effort fiscal nécessaire pour réaliser l'objectif de diminution de la dette.

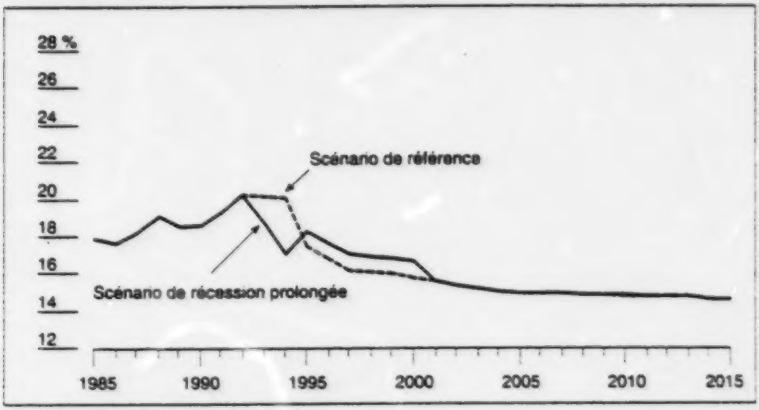
Impacts des options de réaménagement constitutionnel

Il est important de souligner à nouveau que les résultats présentés ci-dessous ne représentent qu'une estimation de l'importance des effets « de première ronde » associés aux scénarios constitutionnels que nous examinons. Ces résultats illustrent les nouvelles charges fiscales auxquelles les résidents de chaque province auraient à faire face au lendemain d'un réaménagement des pouvoirs. Ils ne tiennent pas compte des effets de deuxième, troisième et n^{ième} ronde que ces hausses (ou baisses) d'effort fiscal auraient sur chacune des économies provinciales par le biais des incitatifs au travail, des taux d'épargne et d'autres variables de comportement économique. En d'autres termes, le modèle ne nous permet pas de mesurer l'effet ultime des changements considérés sur la situation financière des gouvernements ou le fardeau fiscal des résidents de chaque province[24].

La figure 11 illustre l'effet des diverses options symétriques de réaménagement constitutionnel sur les dépenses fédérales et provinciales. La figure montre notamment que la mise en oeuvre en 1994-1995 d'une décentralisation modérée entraînerait le déplacement de dépenses nettes[25] vers le secteur provincial-local évaluées à plus de 2,4 % du PIB si le niveau de dépenses sur les services au public ne changeait pas. En cas de forte décentralisation, le déplacement net vers les provinces excéderait 8,7 % du PIB, et la taille du secteur public fédéral dans l'économie tomberait au tiers environ de celle du secteur provincial-local. Parmi

Figure 10

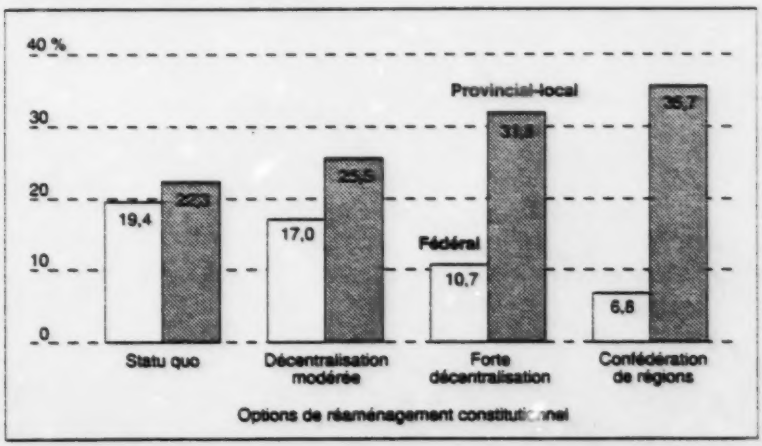
Recettes fédérales nécessaires, récession prolongée[1], 1985-2015



1 En proportion du PIB.

Figure 11

Dépenses fédérales et provinciales-locales selon diverses options constitutionnelles[1], 1994-1995



1 En proportion du PIB.

NOTE Les transferts du fédéral au provincial-local sont soustraits des dépenses provinciales-locales pour éviter le double comptage.

tous les scénarios envisagés dans cette figure, c'est l'option de la confédération de régions qui réduit le plus le rôle du gouvernement fédéral. Les dépenses globales des provinces augmenteraient de 12,6 % du PIB par rapport au statu quo et seraient alors cinq fois supérieures aux dépenses fédérales en 1994-1995.

L'impact des options de réaménagement constitutionnel sur les dépenses provinciales-locales (et donc sur leur effort fiscal) est cependant très inégal, comme le révèle l'examen des recettes fédérales et provinciales totales qui seraient nécessaires en 1994-1995 pour maintenir les dépenses sur services publics au niveau du *statu quo* dans chaque province (figure 12). Tandis que dans le cadre du *statu quo*, les recettes publiques totales perçues dans chaque province varient entre 35,7 % du PIB provincial (en Colombie-Britannique) et 42,2 % (en Saskatchewan), l'écart entre les fardeaux fiscaux le plus élevé et le moins élevé se creuse davantage avec toute décentralisation supplémentaire.

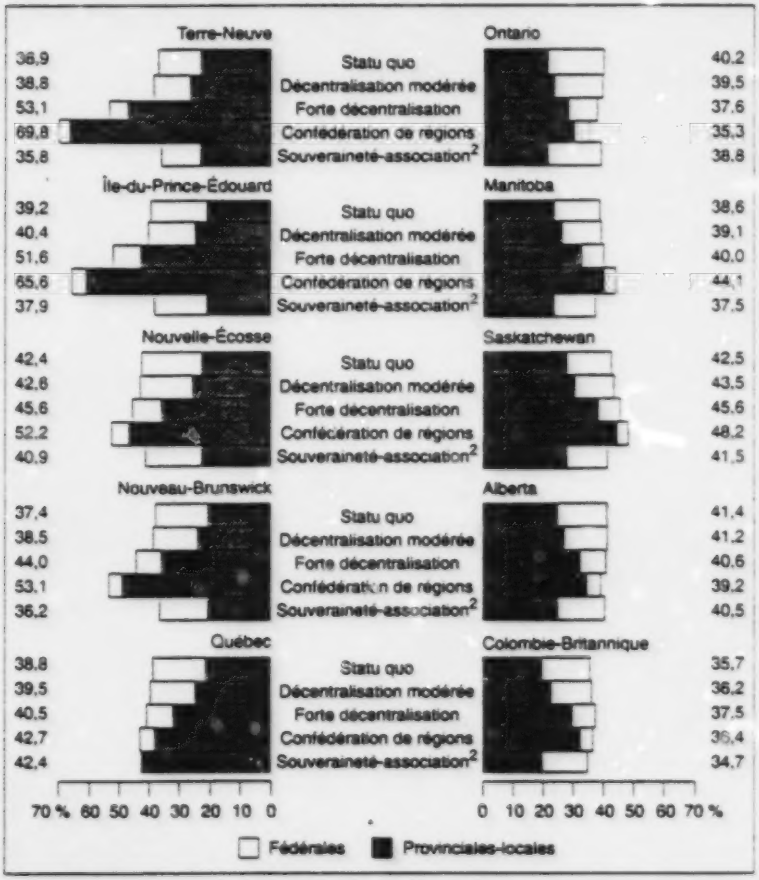
La charge fiscale totale supportée par les résidents de chaque province varie d'une option à l'autre pour deux raisons. Premièrement, cette variation traduit les écarts d'une province à l'autre en ce qui à trait à la demande (ou au « besoin ») de programmes financés et livrés actuellement par le gouvernement fédéral. Deuxièmement, la variation de la charge fiscale reflète les écarts de contribution des provinces aux recettes fédérales. Les impôts fédéraux diminueraient dans l'ensemble du Canada à mesure que le gouvernement fédéral se désengageait de divers programmes et activités. Mais les impôts des provinces augmenteraient à mesure qu'elles assumeraient de nouvelles responsabilités. Pour l'ensemble des provinces, l'accroissement des recettes nécessaires correspond exactement à la baisse des impôts fédéraux, mais tel n'est pas le cas pour chaque province en particulier. Une province moins bien nantie devrait en général augmenter ses recettes fiscales dans une proportion supérieure à la réduction des impôts fédéraux perçus chez elle auparavant tandis que ce serait le contraire dans le cas des provinces affichant une plus forte capacité fiscale[26].

Ainsi, selon l'option de décentralisation modérée, les recettes totales requises pour maintenir le niveau des services gouvernementaux dans les provinces moins riches augmenteraient quelque peu (d'environ 1,9 % du PIB à Terre-Neuve, la province la plus durement touchée), malgré l'augmentation automatique des paiements de péréquation associée à l'augmentation de l'effort fiscal provincial-local. Par contre, elles diminueraient légèrement en Ontario et en Alberta (de 0,7 et 0,2 % du PIB, respectivement). L'écart entre fardeaux fiscaux se creuse davantage dans l'option de forte décentralisation, lorsque l'augmentation (par rapport au *statu quo*) du fardeau fiscal à Terre-Neuve atteint 16,2 points de pourcentage, tandis que celui en Ontario diminue de 2,6 points de pourcentage[27].

En ajoutant l'élimination du régime de péréquation aux autres transferts de postes de dépenses, l'option de la confédération de régions se traduirait par un impact très considérable sur l'écart entre les provinces moins nanties et les provinces riches.

Figure 12

Recettes publiques projetées[1] nécessaires pour maintenir les mêmes niveaux de dépenses publiques selon diverses options contitutionnelles, Canada, par province, 1994-1995



1 Recettes de sources propres en proportion du PIB provincial.

2 À l'extérieur du Québec, les besoins en recettes selon l'option de la souveraineté-association diminuent par rapport au statu quo à cause de la baisse des besoins en recettes fédérales à la suite de la disparition des transferts fédéraux nets au Québec.

L'écart entre le fardeau le plus élevé et le fardeau le moins élevé atteindrait alors 34,5 points de pourcentage.

Enfin, la figure 12 illustre également l'impact du scénario de souveraineté-association. Avec la disparition de tous les transferts implicites et explicites ainsi

que le transfert de 22 % du passif fédéral au Québec, la charge fiscale totale de la population du Québec augmenterait d'environ 3,6 % de son PIB en 1994-1995, alors que celle des autres provinces diminuerait légèrement (d'environ un pour cent de leur PIB en moyenne) en raison de la diminution de l'effort fiscal fédéral associée à l'élimination des transferts explicites et implicites au Québec.

Analyses de sensibilité des résultats de l'option de souveraineté-association

Nous avons également analysé la sensibilité des résultats de l'option de souveraineté-association à différentes hypothèses quant à : (1) la vitesse avec laquelle un Québec souverain réduirait son ratio dette/PIB; (2) la part de la dette fédérale que devrait assumer le Québec, et (3) l'imposition de primes de risques supplémentaires s'appliquant aux nouveaux emprunts du Québec et des gouvernements canadiens (fédéral, provinciaux et locaux).

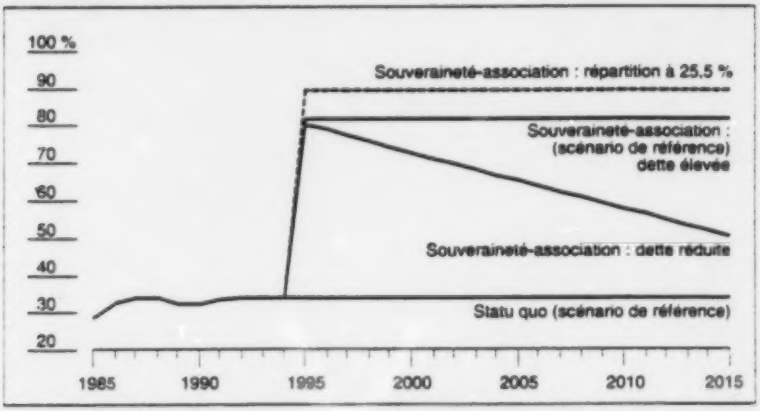
Scénario de réduction de la dette du Québec dans l'option de la souveraineté-association

Les résultats de simulation de l'option souveraineté-association du scénario de référence repose sur l'hypothèse selon laquelle le Québec (tout comme les autres provinces) devrait ajuster son effort fiscal de façon à conserver un profil de ratio dette/PIB constant à partie de l'exercice 1992-1993, et ce jusqu'à la fin de la période de simulation. Bien que cela ne paraisse pas invraisemblable dans le cadre des autres options constitutionnelles (où la dette du Québec se maintient à environ 34 % du PIB), il serait peut-être préférable dans le cadre de l'option de souveraineté-association (où la dette du Québec atteint plus de 80 % de son PIB) de présumer une diminution de ce ratio dans le temps. Dans la présente analyse, nous évaluons donc l'effort fiscal supplémentaire du Québec sous le scénario de souveraineté-association pendant une longue période de transition au cours de laquelle le Québec chercherait à poursuivre un profil de « dette réduite » (voir la figure 13). Ce profil comporterait une diminution de la dette du Québec de 1,5 % par année à partir de 1994-1995, de sorte que le ratio dette/PIB du Québec serait ramené à environ 50 % à la fin de la période de simulation, ce qui correspondrait approximativement au taux d'endettement combiné fédéral-provincial-local du « Canada des neufs provinces » à cette même date.

Les résultats de cette hypothèse (tableau 4) indiquent que le Québec devrait accroître son effort fiscal de 5,1 % du PIB en 1994-1995 par rapport au *statu quo*, comparativement à 3,6 % selon l'hypothèse de profil « dette élevée » du scénario de référence.

Figure 13

Analyses de sensibilité des résultats du scénario de souveraineté-association : hypothèses quant aux profils dette/PIB cibles du Québec[1], 1985-2015



1 En proportion du PIB.

Scénario avec répartition de la dette égale à 25,5 %

Nous avons également analysé l'impact du transfert d'une plus grande part de la dette fédérale au Québec dans l'option souveraineté-association. Dans le scénario de référence nous avions choisi de transférer 22 % de la dette fédérale au Québec en 1994-1995, ce qui portait la dette combinée du Québec à environ 80 % du PIB. Aux fins de la présente analyse, nous présumons un transfert au Québec des passifs fédéraux au *prorata* de sa part de la population canadienne, soit 25,5 %.

L'augmentation de la part de la dette fédérale transférée au Québec a pour effet de porter la dette combinée du Québec à presque 90 % du PIB (figure 13), entraînant des dépenses supplémentaires au Québec dans le cadre du service de la dette et une charge fiscale en conséquence plus élevée. Les résultats de cette analyse (tableau 4) indiquent que le Québec aurait à augmenter son effort fiscal de 3,9 % de son PIB par rapport au *statu quo*, comparativement à 3,6 % dans le scénario de référence.

Scénario de primes de risques supplémentaires pour toutes les provinces et le fédéral

Nous avons finalement analysé la sensibilité des résultats de l'option souveraineté-association devant l'éventualité d'une prime de risque supplémentaire sur les emprunts du Québec, du gouvernement fédéral et des autres provinces cana-

Tableau 4

Fardeau fiscal dans le cadre de l'option souveraineté-association : analyses de sensibilité, (en pourcentage du PIB)

	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2005	2010	2015
Québec															
Statu quo	38,50	39,17	40,45	40,67	41,20	41,34	38,78	38,28	38,24	38,86	38,93	38,82	38,13	38,50	39,03
Souveraineté-association : scénario de référence							42,43	41,82	41,77	42,14	42,33	42,36	42,20	42,74	43,48
Souveraineté-association : profil « dette réduite »							43,93	43,28	43,19	43,49	43,61	43,58	43,17	43,42	43,84
Souveraineté-association : répartition à 25,5 %							42,67	42,04	42,01	42,42	42,63	42,66	42,49	43,03	43,78
Souveraineté-association : primes de risques élevées						43,15	42,39	42,20	42,43	42,47	42,36	42,20	42,74	43,48	
"Canada des neuf provinces"															
Statu quo							39,63	37,97	37,51	37,63	37,75	37,71	37,45	37,64	37,97
Souveraineté-association : scénario de référence							38,42	36,74	36,39	36,60	36,69	36,62	36,23	36,42	36,74
Souveraineté-association : répartition à 25,5 %							38,40	38,68	36,36	36,55	36,64	36,57	36,18	36,36	36,68
Souveraineté-association : primes de risques élevées							38,88	37,10	36,65	36,77	36,78	36,62	36,23	36,42	36,74

diennes. Comme il a déjà été fait mention à la section intitulée *Service de la dette*, l'option de la souveraineté-association modélisée dans le scénario de référence comprend déjà une prime supplémentaire sur les emprunts du Québec lors de la date de l'entrée en vigueur des modifications constitutionnelles en 1994-1995. Cette prime est équivalente à l'écart entre le taux courant et le taux moyen lors de cette date (voire une prime d'environ 105 points de base en sus des autres primes s'appliquant historiquement au Québec).

Dans l'analyse qui suit, nous avons procédé à une modification des taux d'emprunt pour introduire des primes de risque supplémentaires que pourrait occasionner l'incertitude des investisseurs face à l'option de la souveraineté-association, tant au Québec que dans le reste du Canada. Les primes de risque supplémentaires s'établissent à 65 points de base pour les emprunts du gouvernement fédéral, à 85 points de base pour les emprunts du Québec (en plus des 105 points de base déjà inclus) et à 50 points de base pour les autres provinces[28]. Ces primes supplémentaires prennent effet à la date d'entrée en vigueur des modifications constitutionnelles en 1994-1995 pour disparaître progressivement en 1999-2000.

Les résultats de cette analyse (tableau 4) indiquent que le Québec aurait un fardeau fiscal supplémentaire de 4,4 % du PIB par rapport au statu quo, comparativement à 3,6 % du PIB dans le scénario de référence. Le gouvernement fédéral et les neuf autres provinces verraient leur effort fiscal réduit, tout comme dans le scénario de référence, mais dans une plus faible mesure (l'effort fiscal global ne diminue que d'environ 0,8 % du PIB en moyenne pour le « Canada des neuf provinces »).

Conclusion

Nous avons présenté dans ce document un modèle de simulation des recettes et des dépenses des gouvernements qui nous permet de projeter le niveau d'effort fiscal qui serait nécessaire pour atteindre un profil d'endettement tout en répondant aux pressions attendues sur le plan des dépenses. Pour ce faire nous avons construit un scénario de référence où l'on détermine le niveau des dépenses globales sur la base des tendances relativement à la croissance de chaque poste de dépenses d'ici l'exercice financier 2014-2015. Les profils d'endettement des gouvernements sont déterminés par l'évolution anticipée des recettes et des dépenses jusqu'en 1991-1992 dans le cas du palier provincial-local et jusqu'en 1993-1994 dans le cas du fédéral, et sont fixés de façon exogène par la suite. Les niveaux d'effort fiscal sont donc déterminés par la structure fiscale présumée jusqu'en 1991-1992 et 1993-1994 pour les paliers de gouvernement provincial-local et fédéral respectivement, et deviennent fonction par la suite des profils d'endettement spécifiés et des pressions présumées sur le plan des dépenses.

Les hypothèses retenues relativement aux profils d'endettement des gouverne-

ments exercent donc une influence de premier plan sur les résultats des simulations. Ainsi, au scénario de référence, l'évolution de l'effort fiscal du gouvernement fédéral repose sur l'hypothèse de la réduction de la dette fédérale projetée d'un point de pourcentage par année (en proportion du PIB) à partir de 1993-1994. Au palier provincial-local, les résultats des simulations en relation avec l'évolution des efforts fiscaux sont fondées sur le maintien des niveaux d'endettement de 1992-1993 pour le reste de la période de simulation.

Sur le plan de l'effort fiscal, les résultats de simulations du scénario de référence laissent entendre que le régime fiscal et budgétaire actuellement en place permettrait au gouvernement fédéral de poursuivre une stratégie relativement ambitieuse de diminution de la dette à moyen et à long terme tout en diminuant le niveau de ses impôts ou en augmentant le niveau de ses dépenses budgétaires. Ce phénomène résulte en grande partie de l'effet cumulatif des compressions budgétaires et des hausses d'impôt fédéral des dernières années. Les analyses de sensibilité ont par ailleurs démontré la robustesse de ces résultats.

Le même modèle de simulation a été utilisé pour évaluer l'impact de quatre scénarios de réaménagement constitutionnel sur l'effort fiscal des Canadiens de toutes les régions : une décentralisation modérée; une forte décentralisation; une confédération de régions; une décentralisation asymétrique en faveur du Québec seulement (souveraineté-association).

Nos résultats ont démontré que la mise en oeuvre d'une décentralisation entraînerait un déplacement de dépenses nettes vers le palier provincial-local variant de 2,4 % du PIB à 8,7 % du PIB selon que l'on procède à une décentralisation modérée ou forte. Parmi tous les scénarios envisagés dans ce document, c'est l'option de la confédération de régions qui réduit le plus le rôle du gouvernement fédéral. Les dépenses globales des provinces augmenteraient de 12,6 % du PIB et seraient alors cinq fois supérieures aux dépenses fédérales en 1994-1995.

L'impact des options de réaménagement constitutionnel sur l'effort fiscal des provinces est très inégal en raison des écarts d'une province à l'autre en ce qui a trait à la demande de service et des écarts de contribution des provinces aux recettes fédérales. Selon les résultats de l'option de décentralisation modérée, les recettes totales requises pour maintenir le niveau des services gouvernementaux dans les provinces moins riches augmenteraient quelque peu. Par contre, elles diminueraient légèrement en Ontario et en Alberta. L'écart entre fardeaux fiscaux se creuse davantage dans l'option de forte décentralisation.

Ainsi, plus la décentralisation est forte et plus l'écart entre les capacités fiscales des provinces est grand, plus les pressions qui s'exercent sur l'union économique risquent d'être lourdes : ou bien les taux d'imposition varient d'une province à l'autre, ou bien des disparités apparaissent dans le niveau des services publics. Il serait possible d'amenuiser ces écarts importants dans les scénarios de décentra-

lisation en accroissant les paiements de péréquation aux provinces défavorisées. À cette fin, il faudrait modifier la formule de péréquation actuelle ou élaborer de nouveaux programmes de transferts directs entre les provinces.

La disparition du régime de péréquation dans l'option de la confédération de régions se traduirait par un impact très considérable sur l'écart entre les provinces moins nanties et les provinces riches. Sans mécanisme de péréquation, la décentralisation des pouvoirs de taxer et de dépenser déboucherait sur des écarts importants entre les provinces au plan des impôts et des services.

Dans le cadre de l'option de souveraineté-association, la charge fiscale totale de la population du Québec augmenterait, selon le scénario de référence, d'environ 3,6 % du PIB en 1994-1995, alors que celle des autres provinces diminuerait légèrement. Cependant, ces résultats sont très sensibles aux hypothèses retenues relativement au partage de la dette fédérale, à l'ampleur de la prime de risque supplémentaire que le Québec pourrait faire face, et au profil d'endettement présumé.

Enfin, nous nous devons d'insister sur la nécessité d'interpréter les résultats présentés dans cette étude avec toutes les limites qu'une telle approche comporte. Les impacts fiscaux évalués dans ce document ne sont que partiels. Ils illustrent l'aspect comptable et instantanée d'un réaménagement constitutionnel. Une évaluation complète de l'impact économique des scénarios constitutionnels devraient prendre en compte une série d'autres facteurs dont l'ajout de plusieurs coûts et avantages comme par exemple : l'impact à long terme des changements fiscaux; l'impact d'un changement de structure sur l'union économique; les gains dynamiques qui peuvent découler de l'autonomie accrue des régions et de la cohésion de la société; les gains d'efficience susceptibles d'être réalisés dans la prestation des services publics; et les coûts de transition qu'entraîneraient l'adaptation des institutions et des marchés à la nouvelle structure. On trouvera une tentative en ce sens dans le 28e Exposé annuel.

APPENDICES

A Modifications à la structure du modèle MSD depuis l'Exposé

Cet appendice énonce les principaux changements apportés au modèle de simulation des dépenses (MSD) depuis la publication du 28ième Exposé annuel. La nature des ces changements est variée. Certains touchent la base de données, d'autres la structure des équations, d'autres encore les hypothèses utilisées lors des simulations. La plupart des révisions n'ont que des conséquences marginales sur les résultats. Certaines corrections ont des effets plus visibles mais, dans l'ensemble, ces révisions et les nouveaux résultats qui en découlent n'affectent en rien les discussions et conclusions présentées dans l'Exposé annuel.

L'abattement du Québec

Le Québec jouit d'un abattement spécial d'impôt qui fait qu'une partie des transferts qu'il reçoit du gouvernement fédéral dans le cadre des arrangements sur le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) et sur le Financement des programmes établis (FPE) s'effectue en termes de point d'impôts plutôt que sous forme de paiements en espèces. Les données des comptes publics provinciaux et du Système de gestion financière (SGF) ne tiennent compte que des paiements en espèce dans la description des transferts aux provinces. En omettant d'ajuster ces données pour tenir compte de la valeur des points d'impôt, les résultats des simulations initiales présentées dans l'exposé se trouvent quelque peu biaisés.

À cause de cette omission, les résultats sous-estiment notamment l'impact de la décentralisation des pouvoirs au Québec. L'effet est plus évident dans le cas du scénario de décentralisation modérée et s'estompe progressivement à mesure que l'ampleur de la décentralisation augmente (du fait que la valeur *relative* de l'abattement diminue à mesure que les montants impliqués dans la décentralisation augmentent). Des modifications à la version actuelle du modèle ont été apportées afin de corriger cette lacune.

Ajustement de l'incidence provinciale des taxes indirectes fédérales

Dans les comptes économiques, les recettes fédérales tirées des taxes indirectes sont réparties entre les provinces selon le lieu de production des produits taxés. Dans l'Exposé annuel, l'attribution provinciale des recettes fédérales fut donc effectuée sur cette base. Or, du point de vue de l'analyse économique, la portion des recettes fédérales tirées des taxes indirectes devrait plutôt être distribuée selon le profil de consommation de chaque province.

Dans la nouvelle version du modèle, la portion des taxes indirectes fédérales en provenance de chaque provinces est distribuée selon la répartition provinciale des

dépenses personnelles en biens et services. Étant donnée la plus faible production relative des petites provinces par rapport à leur consommation, cet ajustement a pour effet d'augmenter les parts des recettes fédérales en provenance des petites provinces et de réduire celles des plus grosses provinces.

Modifications à la modélisation de la péréquation

Deux modifications à la modélisation de la péréquation ont été apportées dans la nouvelle version du modèle.

i) La modélisation du régime de péréquation tient compte des restrictions budgétaires voulant que l'ensemble des paiements de péréquation ne croisse pas plus rapidement que le PIB national au cours des prochaines années. Cette hypothèse est abandonnée à partir de l'exercice 1994-1995, ce qui occasionne une augmentation ponctuelle des paiements de péréquation d'environ 8 pour cent lors de cet exercice. La version initiale du modèle présumait que la hausse des paiements de péréquation affecterait toutes les provinces récipiendaires de façon proportionnelle. La nouvelle version du modèle tient compte du fait que les « coupures » affectent les provinces différemment (l'excédent des droits de péréquation sur le plafond est retranché à chaque province selon sa part de population dans les provinces bénéficiaires) et de ce fait, la hausse ponctuelle en 1994-1995 devrait refléter l'ampleur relative des coupures sur chaque province. Le tableau qui suit illustre les augmentations ponctuelles en 1994-1995 qui ont été appliquées aux provinces récipiendaires dans la nouvelle version :

Ajustement à la péréquation en 1994-1995

	pour cent
Terre-Neuve	3.8
Île-du-Prince-Édouard	4.1
Nouvelle-Écosse	6.2
Nouveau-Brunswick	5.0
Québec	11.0
Ontario	0.0
Manitoba	7.9
Saskatchewan	12.7
Alberta	0.0
Colombie-Britannique	0.0
Moyenne	8.0

ii) Dans le cadre des différents scénarios de réaménagement constitutionnel, les provinces assument la responsabilité de dépenses auparavant financées par le gouvernement fédéral. L'effort fiscal moyen des provinces augmente en conséquence, entraînant ainsi automatiquement une augmentation des paiements de péréquation de la part du fédéral. La version initiale du modèle supposait de façon arbitraire que pour chaque dollar de dépenses transférées aux provinces, les paiements de péréquation augmentaient de 7 cents. Depuis, des raffinements apportés au modèle ont permis d'estimer l'effet « compensatoire » de la formule de péréquation de façon endogène. L'effet compensatoire aux termes de la présente version du modèle s'établit à environ 5 cents pour chaque dollar de dépenses fédérales transférées aux provinces.

Taux d'emprunt moyens effectifs

Pour corriger une erreur dans les données intrantes utilisées lors des simulations abordées aux fins de l'Exposé, des révisions à la hausse ont été apportées aux taux d'emprunt effectifs moyens de toutes les provinces (environ 0.9 point de pourcentage) pour l'exercice financier 1989-1990 et les exercices suivants. Cette nouvelle hypothèse a pour effet d'augmenter l'ensemble des taux implicites de taxation nécessaires au financement des dépenses projetées dans tous les scénarios.

Calcul des passifs des neuf autres provinces dans le scénario de souveraineté-association

Le passif fédéral est attribué aux provinces selon des données des comptes économiques provinciaux. La somme des parts provinciales doit être égale à 1. Après le transferts de la part du passif fédéral au Québec dans le scénario de souveraineté-association, les parts des neuf autres provinces du passif fédéral (résiduel) devaient être ajustés à la hausse, de sorte que le montant des passif de chaque province demeure le même que dans le statu quo.

Dans la version de l'exposé du MSD, cet ajustement n'était que partiel, à cause d'une erreur de spécification de l'équation d'attribution du passif fédéral. Ainsi les résultats présentés dans l'Exposé sous-estiment les dépenses fédérales dans le cadre de l'option souveraineté-association (et donc sur-estiment l'envergure de la diminution de l'effort fiscal dans les neuf autres provinces suite à cette option).

APPENDICE B

Tableau B-1

Tableau sommaire des réaménagements de responsabilités fédérales (F) et provinciales-locales (P) en matière de dépenses selon diverses options constitutionnelles

Poste de dépenses[1]	Statu quo	Décentralisation modérée	Forte décentralisation	Confédération de régions	Souveraineté-association
I. Programmes de santé					
Soins de santé (a,p)[2]	P F (transferts et quelques dépenses directes d'importance secondaire)	P	P	P	P (Québec) *Statu quo* ailleurs
II. Programmes d'éducation et du marché du travail					
Enseignement primaire et secondaire (a,p)[2]	P F (quelques transferts et dépenses directes d'importance secondaire)	P	P	P	P (Québec) *Statu quo* ailleurs
Enseignement postsecondaire (a,p)[2]	P F (transferts et quelques dépenses directes d'importance secondaire)	P	P	P	P (Québec) *Statu quo* ailleurs
Formation de la main-d'oeuvre (sauf les prestations de formation de l'assurance-chômage) (p)	P F	P	P	P	P (Québec) *Statu quo* ailleurs

Assurance-chômage (a)	F	F	P	P	P (Québec) *Statu quo* ailleurs
III. Programmes axés sur les personnes âgées					
Sécurité de la vieillesse (a)	F	F	P	P	P (Québec) *Statu quo* ailleurs
Supplément de revenu garanti (a)	F	F	P	P	P (Québec) *Statu quo* ailleurs
Allocations au conjoint (a)	F	F	P	P	P (Québec) *Statu quo* ailleurs
IV. Programmes axés sur les enfants					
Allocations familiales[3] (a)	F	F	P	P	P (Québec) *Statu quo* ailleurs
Crédits d'impôt pour enfants (a)	F	F	P	P	P (Québec) *Statu quo* ailleurs
Garde des enfants[4] (p)	P F	P F	P	P	P (Québec) *Statu quo* ailleurs
V. Programmes de bien-être social					
Assistance sociale (a,p)[2]	P F (transferts et quelques dépenses directes d'importance secondaire)	P	P	P	P (Québec) *Statu quo* ailleurs

Autres services de bien-être social (p)	P F (quelques transferts et dépenses directes d'importance secondaire)	P	P	P	P (Québec) *Statu quo* ailleurs
VI. Politiques « sectorielles »					
Développement régional, ressources naturelles et culture (p)	P F	P F	P	P	P (Québec) *Statu quo* ailleurs
Transports et communications (p)	P F	P F	P F	P F	P (Québec) *Statu quo* ailleurs
Environnement (p)	P F	P F	P F	P F	P (Québec) *Statu quo* ailleurs
VII. Postes de compétence fédérale exclusive					
Péréquation et autres transferts à des fins générales (a)	F	F	F	aucune	aucune (Québec) *Statu quo* ailleurs
Affaires autochtones (o)[5]	F	F	F	P	P (Québec) *Statu quo* ailleurs
Défense nationale (y)	F	F	F	F	P (Québec) *Statu quo* ailleurs
Allocations aux anciens combattants (y)	F	F	F	F	P (Québec) *Statu quo* ailleurs
Aide publique au développement (y)	F	F	F	F	P (Québec) *Statu quo* ailleurs

VIII. Autres postes de dépenses					
Logement (p)	P F	P F	P	P	P (Québec) *Statu quo* ailleurs
Justice et police (p)	P F	P F	P F	P F	P (Québec) *Statu quo* ailleurs
Autrec dépenses (p)	P F	P F	P F	P	P (Québec) *Statu quo* ailleurs

Notes :

1. Les lettres figurant entre parenthèses pour chaque poste de dépenses désignent la règle d'attribution provinciale s'appliquant aux dépenses fédérales sous le poste (voir le chapitre 3) :
   - a = attribution consistant en une extrapolation de la ventilation observée des dépenses fédérales;
   - p = attribution au prorata de la population des provinces;
   - y = attribution au prorata du PtB des provinces;
   - o = autre règle d'attribution.
2. On attribue les transferts fédéraux-provinciaux selon la règle a et les dépenses fédérales directes (qui sont beaucoup plus petites) selon la règle p (voir la note 1 ci-dessus).
3. Les programmes provinciaux d'allocations familiales ne font pas l'objet d'une modélisation distincte, mais figurent implicitement au poste des « autres » dépenses provinciales.
4. Les résultats de la modélisation ne visent que les dépenses supplémentaires. Les dépenses actuelles du fédéral au titre de la garde des enfants se répartissent entre divers autres postes de dépenses que mentionne le tableau.
5. Les résultats de la modélisation ne visent que les dépenses supplémentaires. Les dépenses actuelles au titre des affaires autochtones se répartissent entre divers autres postes de dépenses que mentionne le tableau. On attribue les dépenses fédérales au prorata des parts provinciales de la population autochtone.

APPENDICE C

Tableau C-1

Hypothèses détaillées du scénario de référence et du scénario « gouvernement élargi »

Poste de dépenses	Scénario de référence	Scénario « gouvernement élargi »
I. Programmes de santé		
Soins de santé	Taux de croissance des coûts unitaires des dépenses provinciales-locales supérieur d'un point de pourcentage à celui du PIB provincial par habitant Taux de croissance des dépenses directes fédérales égal à celui du PIB (sous réserves des mesures de contrôle des dépenses fédérales) Élimination des transferts « en espèces » au Québec en 1997-1998 et aux autres provinces en 2002-2003	Mêmes hypothèses que pour le scénario de référence, *plus* réalisation (étalée entre 1994-1995 et 1998-1999) au niveau provincial-local d'un programme de subventions aux soins pour malades chroniques couvrant environ la moitié des dépenses privées en soins spéciaux à l'heure actuelle, ce qui se traduit par une augmentation de 10 % du niveau de référence des dépenses provinciales-locales à compter de 1994-1995
II. Programmes d'éducation et du marché du travail		
Enseignement primaire et secondaire	Taux de croissance des coûts unitaires des dépenses provinciales-locales égal à celui du PIB provincial par habitant Taux de croissance de l'ensemble des dépenses fédérales égal à celui du PIB (sous réserve des mesures de contrôle des dépenses fédérales)	Mêmes hypothèses que pour le scénario de référence, *plus* augmentation de 10 % du niveau de référence des dépenses provinciales-locales (étalée de 1994-1995 à 1998-1999), un nouvel accent étant mis sur la lutte à l'analphabétisme et l'adoption d'une stratégie nationale de renforcement de la compétitivité

Enseignement post-secondaire	Taux de croissance des coûts unitaires des dépenses provinciales-locales égal à celui du PIB provincial par habitant Taux de croissance des dépenses directes fédérales égal à celui du PIB (sous réserve des mesures de contrôle des dépenses fédérales) Élimination des transferts financiers au Québec en 1997-1998 et aux autres provinces en 2002-2003	Mêmes hypothèses que pour le scénario de référence, *plus* une augmentation de 10 % du niveau de référence des dépenses provinciales-locales (étalement jusqu'en 1998-1999), par suite de l'adoption d'une stratégie de renforcement de la compétitivité canadienne et de promotion de l'adaptation de la main-d'oeuvre
Formation de la main-d'oeuvre (sauf prestations de formation de l'assurance-chômage)	Taux de croissance des coûts unitaires des dépenses provinciales-locales égal à celui du PIB provincial par habitant Taux de croissance de l'ensemble des dépenses fédérales égal à celui du PIB (sous réserves des mesures de contrôle des dépenses fédérales)	Mêmes hypothèses que pour le scénario de référence, *plus* augmentation de 10 % du niveau de référence des dépenses provinciales-locales comme dans le cas de l'enseignement post-secondaire
Assurance-chômage	Majoration progressive des prestations de formation de l'assurance-chômage, qui atteindraient le maximum actuellement prescrit de 15 % de toutes les prestations dans chaque province en 1994-1995 Pour les autres prestations d'assurance-chômage, taux de croissance des coûts unitaires égal à celui du PIB par habitant, ajustées selon les variations du niveau de chômage	Pour les prestations de formation de l'assurance-chômage, octroi d'une tranche supplémentaire de 15 % de l'ensemble des prestations (les portant ainsi à 30 %), avec étalement jusqu'en 1999-2000 Pour les autres prestations d'assurance-chômage, mêmes hypothèses que dans le scénario de référence

Taux de cotisation variable de façon à ce que les cotisations soient strictement égales aux prestations pour tous les exercices compris entre 1992-1993 et la fin de la période de simulation	Même hypothèse pour les taux de cotisation que dans le scénario de référence
Taux de croissance des coûts unitaires égal à celui de l'IPC	Scénario de référence
Taux de croissance des coûts unitaires égal à celui de l'IPC, *plus* application d'un facteur d'ajustement (-1 % par an) en fonction de l'arrivée à maturité du RPC/RRQ et du système d'épargne-retraite privé	Taux de croissance des coûts unitaires égal à celui du PIB par habitant plutôt qu'à celui de l'IPC. Application du même facteur d'ajustement associé à la maturité du RPC/RRQ et du système d'épargne-retraite privé que dans le scénario de référence
Taux de croissance des coûts unitaires égal à celui de l'IPC, *plus* application d'un facteur d'ajustement (-2 % par an) en fonction de l'arrivée à maturité du RPC/RRQ et du système	Taux de croissance des coûts unitaires égal à celui du PIB par habitant plutôt qu'à celui de l'IPC. Application du même facteur d'ajustement associé à la maturité du RPC/RRQ et du système d'épargne-retraite privé que dans le scénario de référence

IV. Programmes axés sur les enfants		
Allocations familiales	Taux de croissance des coûts unitaires égal à la formule de « désindexation partielle » (IPC moins 3 %) pendant toute la période de simulation	Comme pour le scénario de référence jusqu'en 1995-1996, puis taux de croissance des coûts unitaires égal à celui du PIB par habitant
Crédits d'impôt pour enfants	Taux de croissance des coûts unitaires égal à celui du PIB par habitant	Scénario de référence
Garde des enfants	Taux de croissance global des dépenses provinciales-locales actuelles implicitement égal à celui du PIB Aucune dépense fédérale n'est prévue à ce poste	Même taux de croissance que dans le scénario de référence, *plus* majoration de 400 millions $ au niveau de référence des dépenses annuelles en fonction de l'application de la stratégie fédérale des garderies de 1987 (attribution à parts égales au gouvernement fédéral et aux provinces et au prorata de la population provinciale âgée de 4 ans et moins)
V. Programmes de bien-être social		
Assistance sociale	Taux de croissance des coûts unitaires des dépenses provinciales-locales égal à celui du PIB provincial par habitant Transferts aux provinces « riches » et dépenses « directes » fédérales: taux de croissance de l'ensemble des dépenses fédérales égal à celui du PIB (sous réserve des mesures de contrôle des dépenses fédérales) Transferts aux autres provinces : taux de croissance de l'ensemble des dépenses fédérales égal à celui du PIB	Majoration des dépenses provinciales-locales en vue de porter les taux moyens de prestations d'aide sociale à 50 % du salaire moyen dans toutes les provinces (on suppose la hausse à peu près égale à une variation de 67 % étalée sur dix ans de 1994-1995 à 2003-2004, les taux

Autres services de bien-être social	Taux de croissance global des dépenses provinciales-locales égal à celui du PIB provincial	Scénario de référence
	Taux de croissance global des dépenses fédérales égal à celui du PIB (sous réserve des mesures de contrôle des dépenses fédérales)	
VI. Politiques « sectorielles »		
Développement régional, ressources naturelles et culture	Taux de croissance global des dépenses provinciales-locales égal à celui du PIB provincial	Scénario de référence
	Taux de croissance global des dépenses fédérales égal à celui du PIB (sous réserve des mesures de contrôle des dépenses fédérales)	
Transports et communications	Taux de croissance global des dépenses provinciales-locales égal à celui du PIB provincial, *plus* augmentation de 2/3 de milliard des dépenses provinciales-locales étalée sur dix ans (à compter de 1994-1995) à cause du renouvellement prévu des infrastructures de transport	Scénario de référence
	Taux de croissance global des dépenses fédérales égal à celui du PIB (sous réserve des mesures de contrôle des dépenses fédérales)	
Environnement	Taux de croissance global des dépenses provinciales-locales égal à celui du PIB provincial, *plus* augmentation de 1/3 de milliard des dépenses provinciales-locales étalée sur dix ans (à compter de 1994-1995) à cause du renouvellement prévu des infrastructures de dépollution (principalement des aménagements d'épuration et de traitement des eaux usées)	Augmentation du niveau de référence des dépenses dans le cadre de l'environnement de 500 millions dans le cas du gouvernement fédéral et de 1 milliard dans celui des gouvernements provinciaux, hausse étalée de 1995-1996 à 1999-2000.

	Taux de croissance global des dépenses fédérales égal à celui du PIB (sous réserve des mesures de contrôle des dépenses fédérales)	
VII. Postes de compétence fédérale exclusive		
Péréquation et autres transferts à des fins générales	Aucune modification de la formule actuelle de péréquation, mais à compter de 1994-1995 levée des restrictions concernant le taux de croissance global des paiements de péréquation (limitation au taux de croissance cumulatif du PIB), d'où une majoration ponctuelle d'en moyenne 8 %	Substitution d'une « normale Ontario » à la « normale de cinq provinces » actuelle avec paiements supplémentaires de péréquation destinés à aligner la capacité fiscale de toutes les provinces sur la capacité ontarienne (actuellement supérieure de 9,5 % à la moyenne nationale) en 1994-1995
Affaires autochtones	Règlement des revendications territoriales des autochtones : 10 milliards étalés sur dix ans de 1994-1995 à 2003-2004 Autres dépenses : taux de croissance global égal à celui du PIB, plus 3/4 de 1 % pendant toute la période de simulation	Scénario de référence
Défense nationale	Taux de croissance global des dépenses égal à celui du PIB (sous réserve des mesures de contrôle des dépenses fédérales), mais diminution de 15 % du niveau de référence des dépenses en fonction du « dividende de la paix » au cours de la période 1994-1995 à 2003-2004	Taux de croissance global des dépenses égal à celui du PIB (sous réserve des mesures de contrôle des dépenses fédérales)
Allocations aux anciens combattants	Taux de croissance global des dépenses égal à celui du PIB, moins 4 % pour toute la période de simulation	Scénario de référence

Aide publique au développement	Maintien jusqu'en 1995-1996 des restrictions actuelles en matière d'accroissement de l'aide publique au développement (taux de croissance annuel de 3 % au maximum); par la suite, maintien du rapport APD-PIB alors atteint	Scénario de référence jusqu'en 1995-1996; par la suite, augmentation de la proportion du PIB consacrée à l'aide au développement, qui passerait ainsi du niveau prévu pour 1995-1996 (environ 0,44 %) à 0,8 % en 2004-2005
VIII. Autres postes de dépenses		
Logement	Taux de croissance global des dépenses égal à celui du PIB (au palier fédéral) et du PIB provincial (au palier provincial-local)	Scénario de référence
Justice et police	Taux de croissance global des dépenses provinciales-locales égal à celui du PIB provincial	Scénario de référence
	Taux de croissance global des dépenses fédérales égal à celui du PIB (sous réserve des mesures de contrôle des dépenses fédérales)	
Service de la dette	Valeurs endogènes : les variations sont fonction de la taille de l'endettement fédéral et provincial-local et des taux d'emprunt effectifs moyens	Scénario de référence
Autres dépenses	Taux de croissance global des dépenses provinciales-locales égal à celui du PIB provincial	Scénario de référence
	Taux de croissance global des dépenses fédérales égal à celui du PIB (sous réserve des mesures de contrôle des dépenses fédérales)	

IX. Recettes et dette		
Cotisations d'assurance-chômage	Majoration des cotisations égal à la croissance du PIB et aux modifications de taux annoncées jusqu'en 1992-1993; changements visant à garantir que les cotisations seront égales aux prestations pendant tous les exercices qui suivent	Scénario de référence
Seigneuriage	Calculé comme la différence dans la base monétaire d'une année à l'autre, laquelle est présumée croître au rythme du PIB	Scénario de référence
Imposition des intérêts sur la dette publique	Valeurs endogènes : les variations sont fonction du service de la dette fédérale et provinciale-locale (voir ci-dessus), mais avec modifications d'effort fiscal permettant de respecter les profils dette-PIB prescrits	Scénario de référence
Recettes générales (sans les cotisations d'assurance-chômage, ni l'imposition des intérêts sur la dette publique, ni les revenus de seigneuriage)	Croissance des recettes pendant la reprise et la période de désindexation partielle comme la prévoit le scénario de référence macro-économique jusqu'en 1995-1996; taux de croissance égal à celui du PIB (ou du PIB provincial) par la suite; aussi variations endogènes de l'effort fiscal permettant de respecter les profils dette-PIB prescrits (voir plus bas)	Scénario de référence

Rapport dette : PIB	Pour les provinces autres que l'Ontario, on ajuste l'effort fiscal pour maintenir le rapport dette-PIB à son niveau de 1991-1992 pendant toute la période de simulation Pour l'Ontario, l'accroissement de la dette est conforme aux prévisions du dernier budget provincial jusqu'en 1993-1994; on ajuste l'effort fiscal pour maintenir par la suite le rapport dette-PIB à son niveau de 1993-1994. Pour le gouvernement fédéral, le rapport dette-PIB est endogène jusqu'en 1993-1994; il y a trois scénarios pour les exercices qui suivent : • « scénario de ratio élevé » : on ajuste l'effort fiscal pour que le rapport dette-PIB reste à son niveau de 1993-1994 jusqu'à la fin de la période de simulation; • « scénario de ratio moyen » : on ajuste l'effort fiscal pour que le rapport dette-PIB diminue de 1 point de pourcentage au cours de chaque exercice (et tombe ainsi sous les 30 % en 2014-2015); • « scénario de ratio faible » : on ajuste l'effort fiscal pour que le rapport dette-PIB diminue de 2 points de pourcentage au cours de chaque exercice (et tombe ainsi sous les 10 % en 2014-2015).	Scénario de référence

Appendice D

D Sources de données intrantes et structures des principales équations

Sources des données intrantes

Dépenses et revenus de base

Dans la plupart des cas, la projection des postes de dépenses et de revenus est ancrée sur une observation de base tirée des séries historiques du système statistique de gestion des finances publiques (SGF) de Statistique Canada. Pour ces postes de dépenses/revenus, la période de simulation débute au moment où les séries historiques ne sont plus disponibles, typiquement 1988-1989. Cependant, pour certains postes de dépenses/revenus, des données historiques n'étaient pas disponibles et il a fallu construire une observation de base à partir de règles d'attribution ou autre estimation. Dans ce dernier cas, la période de simulation s'effectue à partir de 1984-1985[29]. Puisque MSD compte onze gouvernements, une trentaine de postes de revenus et de dépenses (dont certains sont en outre ventilés selon qu'ils étaient des transferts intergouvernementaux ou des dépenses directes), nous comptons plusieurs centaines de séries de dépenses/revenus de base, dont la plupart étaient disponibles sur CANSIM. Les autres ont été obtenus avec l'aide de la Division des institutions publiques de Statistique Canada.

En outre, certaines séries de données ont dû être modifiées afin de refléter plus adéquatement la réalité économique et fiscale. C'est le cas notamment des données historiques sur les recettes globales des gouvernements, où deux modifications ont été apportées :

- Dans la présente version de MSD[30], les données sur les recettes globales des gouvernements ont été ajustées dans le but de modifier la règle d'attribution provinciale de la composante des taxes indirectes. Les données SGF actuelles attribuent ces recettes à la province où elles sont prélevées (ce qui, dans le cas de biens manufacturés, est typiquement la province manufacturière). Or il est plus vraisemblable de croire que l'incidence ultime de ces taxes tombe sur les consommateurs plutôt que sur les manufacturiers. Ainsi, nous avons choisi d'attribuer cette composante au prorata de l'ensemble de la consommation provinciale.

- Le deuxième ajustement aux recettes globales est relié au traitement des abattements fiscaux « spéciaux » du Québec. Puisque les données du SGF ne tiennent pas compte des abattements fiscaux « spéciaux » dont jouit le Québec dans le cadre des arrangements sur le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) et sur le Financement des programmes établis (FPE), il a fallu ajuster les revenus provinciaux-locaux au Québec ainsi que les revenus fédéraux en provenance de cette province en diminuant (ou en augmentant, selon le cas) le

montant des revenus par la valeur des points d'impôt supplémentaires sur le revenu des particuliers transférés au Québec, notamment dans le cadre du RAPC et des divers arrangements fédéraux-provinciaux sur le financement de la santé (y compris les arrangements dans le cadre du FPE).

Ces abattements ont valu 1,9 milliards $ en 1989-1990, c'est-à-dire 1,6 pour cent des revenus d'ensemble du gouvernement fédéral et 4,9 pour cent de ceux du Québec et de ses localités. En même temps nous avons augmenté les dépenses fédérales au Québec (et diminué les dépenses provinciales-locales) sous les postes de la santé et de l'assistance sociale de façon correspondante.

Données sur les dépenses ventilées par groupe âge-sexe

La modélisation détaillée des composantes démographiques pour certains postes de dépenses (notamment la santé, l'éducation, la formation de la main-d'oeuvre et l'assistance sociale, et l'assurance-chômage) exige des données sur les coûts unitaires de base pour chacun des groupes âge-sexe dans chaque province. Dans la plupart de ces cas, nous avons utilisé les mêmes données sur les coûts unitaires qui ont servi dans le cadre de l'étude du Conseil sur l'immigration[31]. L'assurance-chômage et la formation de la main-d'oeuvre constituent les principales exceptions. Dans le premier cas, nous avons estimé les coûts unitaires à partir de données de Revenu Canada sur les prestations et cotisations d'employé[32] tandis que dans le deuxième, nous avons utilisé la ventilation démographique développée à l'Université McMaster dans le cadre des *Models of the Economic-Demographic System*[33].

En règle générale, les données reflètent (ou ont été ajustées pour refléter) les dépenses encourues sous ces postes de dépenses en 1985. Dans la plupart des cas, cependant, aucune ventilation de ces données n'était disponible par province. Lorsqu'elles l'étaient, nous les avons utilisées, et en tout autre cas, nous avons dû utiliser la moyenne nationale des coûts unitaires pour l'année.

Structure des principales équations[34]

En général, la spécification des équations de simulation de chacun des postes comporte trois étapes :

- établissement de la *base de dépenses (ou de recettes)* sur laquelle se greffent les valeurs de croissance;

- établissement d'un *indice de croissance* qui multiplie la base de dépenses ou de recettes et traduit les principales influences qui s'exercent sur l'évolution du poste de dépenses ou de recettes en question;

- combinaison de la base et de l'indice de croissance en une équation d'extrapolation de *dépenses ou de recettes* après l'introduction de facteurs d'ajustement additifs ou multiplicatifs traduisant les variations (par rapport aux tendances de fond) des mouvements de recettes ou de dépenses, notamment en vue de la simulation du scénario de gouvernement élargi.

Équations de dépenses

En outre, la nature des équations d'extrapolation de dépenses varie selon que les postes de dépenses se prêtent ou non à une modélisation détaillée d'une composante démographique (c'est-à-dire la simulation d'un poste selon des ventilations détaillées de coûts unitaires et de prévisions démographiques par groupe d'âge-sexe).

Dans un certain nombre de cas de dépenses fédérales pour lesquelles nous ne disposons pas de données ventilées par province ou pour lesquelles les ventilations existantes ne conviennent pas, on doit incorporer une variable permettant d'identifier les « parts » provinciales de ces dépenses. La spécification de ces « parts » représente une « attribution » provinciale de dépenses fédérales permettant de réaffecter aux provinces toutes les sommes relevant d'un poste de dépenses du fédéral selon diverses options de réaménagement constitutionnel.

Il est important de souligner que cette attribution n'est pas nécessairement fondée sur une évaluation du niveau observé des dépenses fédérales dans chaque province au poste en question. En d'autres termes, plutôt que de recourir à un exercice de « bilan » pour l'attribution provinciale des dépenses fédérales selon diverses options de réaménagement constitutionnel – exercice qui donnerait des règles d'attribution hautement contestables aux fins des calculs pour lesquels le MSD est conçu[35] –, nous avons voulu utiliser des règles d'attribution qui permettent de juger des dépenses qu'auraient probablement à supporter les provinces à un poste budgétaire quelconque si le gouvernement fédéral cédait la responsabilité de celui-ci à ces mêmes provinces[36].

Dans la pratique, le MSD repose sur des règles simples et intuitives d'attribution des dépenses fédérales. En général, elle continue à attribuer les transferts fédéraux aux autres niveaux de gouvernement (FPE, RAPC, péréquation) et aux particuliers (prestations d'assurance-chômage, allocations familiales, prestations de sécurité de la vieillesse et autres prestations visant les enfants et les personnes âgées) selon la répartition observée de ces dépenses entre les provinces[37]. Ailleurs (et notamment dans les postes comportant des dépenses appréciables en biens et en services), la règle idéale d'attribution devrait recourir à une certaine mesure du « besoin » des dépenses en question dans les provinces. Ainsi, on pourrait s'attendre à ce que la Colombie-Britannique ait bien plus intérêt à maintenir les dépenses antérieures du fédéral au titre de la recherche en foresterie que l'Île-du-Prince-Édouard ou la Saskatchewan par exemple, provinces où les forêts occupent une place relativement

moindre. (Bien sûr, ce serait le contraire pour les dépenses en agriculture.)

Il aurait été difficile d'adopter une règle d'attribution selon les « besoins » compte tenu du fait que nous avons regroupé la majeure partie des postes de dépenses touchés dans de grandes catégories comme celles du « développement économique et des politiques sectorielles » et des « autres dépenses ». Nous avons donc généralement choisi d'attribuer arbitrairement les dépenses fédérales au prorata de la population provinciale[38]. Cela n'a rien d'idéal, mais il n'est probablement pas tout à fait irréaliste de supposer que l'importance disproportionnée des dépenses fédérales d'un poste quelconque pour certaines provinces aurait tendance à contrebalancer celle d'autres postes pour d'autres provinces[39]. Qui plus est, la règle ne paraît véritablement arbitraire que pour une faible proportion de l'ensemble des dépenses fédérales[40].

Signalons enfin que le MSD suppose que, suite à un réaménagement constitutionnel, l'ensemble des provinces dépenseraient autant que ne le faisait le fédéral. On suppose donc implicitement qu'il n'y a pas d'économies d'échelle dans les dépenses actuelles du gouvernement fédéral, qu'on n'éliminerait pas de dédoublements inutiles dans les dépenses du fédéral et des provinces, et qu'on ne modifierait pas non plus les priorités de postes de dépenses[41].

Équations de recettes

Comme dans plusieurs postes de dépenses, nous avons dû formuler une règle d'attribution provinciale des revenus généraux fédéraux nous permettant d'identifier la contribution des résidents de chaque province aux revenus généraux fédéraux. Puisque les données SGF sur les revenus fédéraux ne sont pas ventilées par province, nous avons dû nous en remettre aux données des comptes économiques provinciaux pour obtenir une approximation des contributions relatives des résidents des différentes provinces.

En ce qui a trait aux recettes provenant de l'imposition des revenus d'intérêts sur la dette publique, leur modélisation comporte deux composantes : (i) le taux d'intérêt effectif s'appliquant aux titres émis par les deux paliers d'administration; (ii) le niveau des passifs fédéral et provinciaux-locaux correspondant[42]. Comme pour les recettes générales fédérales, les données SGF ne contiennent pas de ventilation du passif fédéral par province. De nouveau, nous avons dû recourir aux données des comptes économiques provinciaux pour obtenir une règle d'attribution provinciale. La règle d'attribution est basée sur les paiements de frais de service de la dette faits par le gouvernement fédéral aux détenteurs de ses titres résidant dans chaque province.

On doit souligner, cependant, qu'il ne s'agit pas du même genre d'« attribution » que dans le cas des postes de dépenses discutés ci-dessus. L'objet de

l'attribution du passif n'est *pas* d'identifier la mesure dans laquelle le fardeau du service de la dette fédérale actuelle devra être répartie suite à un réaménagement constitutionnel éventuel, mais plutôt d'identifier dans quelle mesure les revenus d'intérêt sur la dette fédérale sont distribuées parmi les provinces. Cela permet notamment d'identifier dans quelle mesure les provinces perçoivent des recettes provenant de l'imposition des intérêts payés sur la dette fédérale.

La règle d'attribution des passifs *fédéraux* n'a donc rien d'idéal puisqu'il y a raison de croire que l'attribution de ces passifs selon les comptes économiques provinciaux traduit typiquement le point *d'émission* des titres et que cela peut diverger fortement de la répartition de leur *détention*. Par ailleurs, nous ne disposons pas données véritables sur l'attribution provinciale des passifs provinciaux-locaux, dont les détenteurs canadiens sont également distribués à l'échelle du pays. Puisque nous ne disposons d'aucune donnée pour estimer cette répartition, nous avons dû nous contenter de l'hypothèse que, dans l'ensemble, la détention de ces passifs aurait la même distribution provinciale que les émissions, ce qui a sans doute tendance à sous-estimer la part des provinces les plus « rentières », notamment l'Ontario.

Appendice E

Tableau E-1

Recettes et dépenses du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux-locaux, scénario de référence, 1985-2015 (en pourcentage du PIB)

	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2005	2010	2015
RECETTES ET DÉPENSES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL															
Recettes															
Recettes générales totales	15,84	16,61	17,39	17,86	17,79	17,64	15,09	14,65	14,15	14,09	14,04	13,87	12,96	12,75	12,59
Imposition des revenus d'intérêts sur la dette publique	0,47	1,90	1,95	1,90	1,82	1,70	1,31	1,25	1,14	1,11	1,06	0,98	0,77	0,63	0,52
Autres recettes générales	11,09	14,64	15,34	15,71	15,71	15,69	13,56	13,17	12,78	12,79	12,79	12,72	12,03	11,97	11,93
Seigneuriage	4,29	0,07	0,10	0,26	0,27	0,24	0,23	0,23	0,22	0,20	0,18	0,17	0,16	0,15	0,14
Cotisations d'assurance-chômage	2,06	1,95	1,89	2,35	2,39	2,37	2,33	2,22	2,11	2,06	2,03	2,00	2,05	2,09	2,10
Recettes budgétaires totales	17,90	18,56	19,29	20,21	20,18	20,01	17,43	16,88	16,25	16,15	16,07	15,87	15,01	14,84	14,69
Dépenses															
Santé	1,74	1,32	1,30	1,23	1,16	1,10	1,05	1,00	0,85	0,69	0,61	0,53	0,26	0,26	0,26
Éducation															
Total	0,69	0,51	0,50	0,48	0,45	0,43	0,41	0,39	0,33	0,27	0,25	0,22	0,11	0,11	0,11
Enseignement primaire et secondaire	0,12	0,08	0,08	0,08	0,08	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,06	0,06	0,06
Enseignement post-secondaire	0,58	0,43	0,42	0,40	0,38	0,36	0,34	0,32	0,27	0,21	0,18	0,15	0,05	0,05	0,05
Formation															
Total	0,17	0,14	0,22	0,26	0,33	0,38	0,43	0,41	0,39	0,38	0,38	0,38	0,38	0,39	0,39
Programmes de formation	0,12	0,10	0,10	0,09	0,09	0,08	0,08	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07
Prestations de formation (A-C)	0,05	0,05	0,12	0,19	0,25	0,29	0,35	0,33	0,32	0,31	0,30	0,30	0,31	0,31	0,32
Prestations d'assurance-chômage (excluant formation)	2,31	1,96	2,46	2,42	2,29	2,08	1,98	1,89	1,79	1,75	1,73	1,70	1,74	1,77	1,79

Programmes axés sur les personnes âgées															
Total	2,58	2,49	2,58	2,54	2,48	2,42	2,38	2,32	2,27	2,23	2,20	2,18	2,08	2,04	2,03
Sécurité de la vieillesse	1,86	1,80	1,87	1,85	1,81	1,78	1,75	1,71	1,68	1,66	1,64	1,63	1,58	1,56	1,57
Supplément de revenu garanti	0,66	0,62	0,63	0,62	0,60	0,58	0,57	0,55	0,53	0,52	0,51	0,50	0,46	0,43	0,42
Allocation au conjoint	0,06	0,08	0,08	0,07	0,07	0,06	0,06	0,06	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04
Programmes axés sur les enfants															
Total	0,68	0,68	0,68	0,65	0,63	0,61	0,59	0,57	0,55	0,54	0,53	0,51	0,46	0,42	0,40
Allocations familiales	0,54	0,40	0,40	0,37	0,35	0,32	0,30	0,28	0,26	0,25	0,23	0,22	0,17	0,13	0,10
Crédit d'impôt pour enfant	0,34	0,28	0,28	0,28	0,28	0,29	0,29	0,29	0,29	0,29	0,29	0,29	0,30	0,30	0,30
Dépenses supplémentaires sur la garde des enfants	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Aide sociale															
Total	1,39	1,14	1,14	1,11	1,08	1,05	1,03	1,01	1,01	1,01	1,01	1,01	1,01	1,00	1,00
Assistance sociale	1,12	0,90	0,90	0,88	0,86	0,85	0,84	0,82	0,82	0,82	0,82	0,82	0,82	0,82	0,81
Autres services de biens-être social	0,27	0,24	0,24	0,23	0,22	0,21	0,20	0,19	0,19	0,19	0,19	0,19	0,19	0,19	0,19
Développement régional et politiques sectorielles	2,71	1,35	1,34	1,27	1,20	1,14	1,09	1,04	1,04	1,04	1,04	1,04	1,03	1,03	1,03
Transportation et communication	0,84	0,59	0,58	0,55	0,52	0,49	0,47	0,45	0,45	0,45	0,45	0,45	0,45	0,45	0,45
Environnement	0,11	0,08	0,08	0,07	0,07	0,07	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06
Logement	0,47	0,27	0,26	0,26	0,26	0,26	0,26	0,26	0,26	0,26	0,26	0,26	0,26	0,26	0,26
Justice et police	0,53	0,43	0,43	0,40	0,38	0,36	0,35	0,33	0,33	0,33	0,33	0,33	0,33	0,33	0,33
Dépenses fédérales exclusives															
Défence nationale	1,93	1,60	1,58	1,50	1,42	1,35	1,33	1,31	1,29	1,27	1,25	1,23	1,15	1,15	1,15
Anciens Combatants	0,33	0,25	0,24	0,23	0,22	0,21	0,21	0,20	0,19	0,18	0,18	0,17	0,14	0,11	0,09

Aide officielle au développement	0,46	0,53	0,53	0,51	0,49	0,47	0,46	0,44	0,44	0,44	0,44	0,44	0,44	0,44	0,44
Péréquation et autres transferts à des fins générales	1,43	1,22	1,22	1,22	1,22	1,22	1,30	1,30	1,29	1,28	1,28	1,27	1,25	1,22	1,20
Dépenses supplémentaires sur les autochtones	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,13	0,12	0,12	0,11	0,11	0,11	0,03	0,03	0,03
Service de la dette	5,08	6,05	6,15	5,58	5,18	4,68	3,94	3,91	3,53	3,44	3,32	3,10	2,64	2,26	1,92
Diverses autres dépenses	2,61	2,45	2,43	2,30	2,17	2,07	1,98	1,89	1,88	1,88	1,88	1,88	1,88	1,87	1,87
Dépenses budgétaires totales	26,27	23,08	23,74	22,62	21,56	20,41	19,45	18,90	18,09	17,63	17,30	16,87	15,70	15,22	14,80
Déficit budgétaire	-9,09	-4,38	-4,45	-2,41	-1,38	-0,41	-2,02	-2,03	-1,84	-1,48	-1,24	-1,00	-0,69	-0,38	-0,11
Dette nette	-45,85	-54,53	-57,45	-55,95	-53,36	-50,34	-49,34	-48,34	-47,34	-46,34	-45,33	-44,33	-39,34	-34,34	-29,34
Produit intérieur brut ($m)	441780	549982	668822	717711	772486	825528	878270	935721	994093	1049095	1102279	1153121	1437366	1761765	2132819

Notes

1 Le modèle analytique sur lequel repose ce document s'inspire de l'approche suggérée par Richard Roy dans un document préparé pour le Conseil économique du Canada intitulé *Simple Models of the Dynamics of Deficits and Debts*, 1991.

2 Les dépenses fédérales « directes » dans le domaine de la formation dont on transfère la responsabilité aux provinces consistent principalement en l'achat de cours auprès des institutions d'enseignement post-secondaire dans le cadre de la composante « institutionnelle » des programmes fédéraux de formation industrielle ainsi que les subventions directes payées aux entreprises dans le cadre de la formation en milieu de travail.

3 On trouvera une description des postes de dépenses et de recettes utilisées dans le cadre des statistiques SGF dans la publication de Statistique Canada *Le système statistique de gestion des finances publiques* (catalogue 68-507 hors série).

4 La loi sur l'assurance-chômage précise notamment un taux de remplacement uniforme jusqu'à concurrence d'un plafond sur les revenus assurables, lequel est exprimé par rapport au salaire industriel moyen. Comme ce dernier évolue *grosso modo* en fonction de la croissance de la productivité moyenne et de l'inflation, nous jugeons vraisemblable de présumer que les prestations unitaires évolueront plus ou moins au rythme du PIB par habitant.

5 À noter que cette prime ne s'applique pas aux autres provinces ni au fédéral car aucune nouvelle dette n'est assumée par ces derniers dans le cadre de l'option souveraineté-association. Pour une évaluation de l'impact d'éventuelles primes de risque supplémentaires pour le fédéral et toutes les provinces dans le cadre de cette option, voir les sections sur les analyses de sensibilité.

6 Cela implique notamment que nous ne faisons aucune distinction entre, d'une part, les recettes pour lesquelles il existe un lien évident entre la croissance de l'économie et la croissance des recettes (par exemple, l'impôt sur le revenu et les taxes indirectes) et, d'autre part, celles où cela n'est pas le cas (comme les redevances et autres revenus découlant de la propriété des ressources naturelles). Ainsi, le modèle ne nous permet pas de simuler avec précision l'effet de divers chocs sur les *taux* d'impôts particuliers. C'est-à-dire qu'il ne permet, par exemple, d'identifier ni l'augmentation des taux d'impôt sur le revenu des particuliers nécessaire au financement de dépenses supplémentaires dans le domaine de la santé, ni le nombre de « points d'impôt » que le gouvernement fédéral pourrait songer à transférer aux provinces en contrepartie d'un transfert de responsabilité pour un poste quelconque.

7 Il a fallu modéliser l'évolution de la première de ces deux composantes de façon distincte en vertu de ses liens plus étroits avec l'évolution de la dette publique et les taux d'intérêt qu'avec la croissance de l'économie. Dans le cas des autres postes de revenus, il nous a paru plus raisonnable de prendre l'hypothèse qu'ils évolueraient plus ou moins selon la croissance de la population en âge de travailler (dans le cas des cotisations d'assurance-chômage) et de l'économie (dans les autres cas), de sorte que leur simulation au niveau agrégé en fonction de la population ou du PIB n'est pas inappropriée.

8 Puisque ces recettes proviennent des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés, nous présumons qu'elles seront affectées de la même façon que les « autres » revenus généraux lorsque les gouvernements modifient leur effort fiscal.

9 La période de transition est nécessaire en vertu du déficit important qui s'est créé au fonds d'assurance-chômage au cours de la dernière récession. La transition escomptée reflète les hausses de taux de cotisations annoncées lors des budgets de 1989 et 1991 et prévoit par la suite (c'est-à-dire à partir de l'exercice 1993-1994) que le taux de cotisation sera modifié afin de maintenir le fonds en équilibre en tout temps.

10 Dans le scénario de « ratio moyen », le gouvernement fédéral adopte à partir de 1994-1995 une politique budgétaire qui a pour effet de ramener le ratio de la dette au PIB à environ 30 % – niveau généralement enregistré au début des années 80 – d'ici l'exercice 2014-2015. Dans le scénario « faible ratio », la politique budgétaire du gouvernement fédéral est encore plus restrictive, ramenant le ratio de la dette au PIB à environ 10 % (soit au niveau le plus bas depuis la Deuxième Guerre mondiale).

11 Les hypothèses sous-jacentes aux projections macroéconomiques sont présentées en plus de détail au chapitre 2 du Vingt-huitième exposé annuel du Conseil économique du Canada.

12 C'est-à-dire que dans le cas d'une province dont la population croît à un taux d'un point de pourcentage plus élevé que la moyenne nationale, le PIB de cette province augmenterait également à un taux d'un point de pourcentage plus élevé.

13 La version du modèle démographique utilisée aux fins du 28e exposé annuel est essentiellement une mise à jour du modèle utilisé par le Conseil dans le cadre de son 26e exposé et de son étude sur l'immigration intitulée *Le nouveau visage du Canada: Incidence économique et sociale de l'immigration*, publiée en 1991. Pour une description en détail du modèle, voir Haider M. Saiyed, *Demographic Projection Model For Canada and the Provinces*,

Conseil économique du Canada, avril 1988. Le modèle mis à jour tient compte des plus récentes tendances démographiques et utilise les estimés de population de Statistique Canada pour 1990 comme population de base.

14 Cette hypothèse est décrite en plus de détail dans la publication de Statistique Canada *Projections démographiques pour le Canada, les provinces et les territoires, 1989-2011* (catalogue 91-520). Pour l'essentiel, elle présume une reprise de l'essor économique de l'Ouest et donc un retour partiel du mouvement migratoire vers l'Alberta et la Colombie-Britannique vécu au cours de la période 1974-1981.

15 Lorsque la responsabilité de l'assurance-chômage est transférée aux provinces, on prévoit non seulement les transfert des dépenses sur les prestations mais également le transfert des cotisations correspondantes. Dans le cas de la souveraineté-association, on prévoit en outre le transfert au Québec d'une partie des revenus de seigneuriage.

16 Fait exception à cette règle l'option de la souveraineté-association, qui comporte le transfert au Québec d'une part de la dette fédérale. Dans ce cas, la cible dette/PIB est modifiée pour tenir compte de cette nouvelle dette : la cible qui était alors 33,62 pour cent devient 81,73 %. Comme c'est le cas pour les dettes provinciales dans les autres options, cependant, on présume le maintien du rapport dette/PIB au même niveau qu'en 1983-1984 (compte tenu de l'attribution de la part québécoise de la dette fédérale) tout au long de la période de la simulation. C'est-à-dire, que l'on présume que le Québec ne chercherait pas à diminuer son fardeau d'endettement. Le cas échéant, il faudrait prévoir un effort fiscal supérieur à celui prévu dans le cadre du statu quo (voir les sections ci-après sur les analyses de sensibilité).

17 Les tableaux des hypothèses exactes et des résultats complets pour toutes les provinces sont fournis dans un document technique disponible sur demande.

18 Dans ce dernier cas, les trois scénarios illustrés correspondent aux différentes hypothèses concernant le profil de dette/PIB. Les différences s'expliquent du fait que les paiements d'intérêt sur la dette fédérale diffèrent d'un profil dette/PIB à l'autre.

19 On a assisté à une très importante augmentation de l'effort fiscal provincial-local au cours de la période des années 1960 et 1970. Les recettes perçues au palier provincial-local on notamment augmenté de 16,4 % du PIB en 1960-1965 à 29,0 % en 1985-1990.

20 Ces analyses de sensibilité mesurent l'impact de la modification de certaines hypothèses sur le scénario de référence avec le profil-cible « dette moyenne » de la dette fédérale (voir la figure 1).

21 Comme nous procédons tout de même à rétablir l'écart historique de 165 points de base entre taux à court terme et à long terme d'ici l'an 1999-2000, cela revient à présumer une légère diminution (par rapport à 1991-1992) de la moyenne pondérée des taux courants, puisque l'écart s'élevait à plus de 200 points de base lors de cette dernière date (voir le tableau 1). Ainsi, les taux de convergence de cette analyse de sensibilité sont environ 25 points de base inférieur à la moyenne pondérée des taux courants pour 1991-1992.

22 Par exemple, au scénario de référence, les hypothèses macro-économiques relativement optimistes en ce qui à trait à la vigueur de la relance économique actuelle se traduisent, lors de l'adoption du profil-cible « dette moyenne » en 1994-1995, par un niveau d'endettement en proportion du PIB de 49 pour cent. Ce niveau dévie sensiblement de celui prévu par le ministère des Finances dans son budget de 1991 où il prévoyait une reprise moins rapide, se traduisant par un niveau d'endettement de 55 % du PIB en 1994-1995. Les hypothèses du scénario de récession prolongée prévoyant un niveau d'endettement plus élevé à la date d'adoption du profil-cible « dette moyenne » produit des résultats comparables à ceux du ministère des Finances.

23 Bien que nous ne simulons pas l'augmentation des dépenses (p. ex., dans le cadre de l'assurance-chômage et du bien-être social) auquel on pourrait s'attendre en cas de récession prolongée, cela ne change en rien les résultats ici puisque l'élément clé de cette analyse est l'augmentation des déficits et il importe peu que ceux-ci soit produits par une diminution des recettes ou une augmentation des dépenses.

24 Pour une analyse des effets à long terme des scénarios constitutionnels considérés ci-dessus, voir Andrew Burns, *L'impact de certains arrangements fiscaux sur le bien-être des régions*, Conseil économique du Canada. Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1992.

25 Dans le cas des deux options de décentralisation, le montant des dépenses « nettes » transférées aux provinces est égal aux dépenses fédérales transférées moins l'augmentation des paiements de péréquation occasionnée par l'augmentation de l'effort fiscal provincial-local correspondant.

26 C'est cet aspect qui nous permet de parler de « transferts inter-provinciaux implicites » associés à tout programme de dépenses financé à même les recettes générales du gouvernement fédéral. En fait, la prestation et le financement fédéraux de programmes entraînent une certaine péréquation implicite ayant pour effet de transférer des revenus des provinces les plus riches aux provinces les moins nanties.

27 L'impact particulièrement important dans le cadre de l'option de forte décentralisation provient non seulement de l'envergure des responsabilités budgé-

taires transférées mais aussi de la composition de ces responsabilités. Les postes dévolus selon cette dernière option englobent plusieurs programmes (par exemple, l'assurance-chômage) pour lesquels il existe d'importantes différences entre les provinces sur le plan des besoins encourus par les résidents de chaque province pour le programme. Comme la formule actuelle de péréquation ne tient pas compte des écarts inter-provinciaux sur le plan du besoin mais seulement de ceux qui relèvent de l'inégalité des capacités fiscales, le régime officiel de péréquation réussirait encore moins bien que dans le cas de la décentralisation modérée à compenser pour la perte des « transferts inter-provinciaux implicites » découlant actuellement du financement et de la prestation de ces programmes par le gouvernement fédéral.

28 Ces primes sur les taux d'emprunt *effectifs* traduisent *grosso modo* une hypothèse d'une prime de 100 points de base supplémentaires sur les taux *courants* applicables à toute la nouvelle dette devant être engagée par les gouvernements (y compris toute dette échéante devant être renégociée) dans la période suivant immédiatement l'entrée en vigueur des modification constitutionnelles. C'est ainsi que la prime applicable aux provinces canadiennes (dont seulement la moitié est présumée arriver à échéance dans la période au cours de laquelle la prime s'applique) est inférieure à la prime applicable au gouvernement fédéral (dont environ deux-tiers de la dette est à courte échéance) et à celle applicable au Québec (qui, l'on présume, doit renégocier l'ensemble de sa « nouvelle » dette en plus de sa dette à courte échéance au cours de la période en question).

29 Sur le plan des dépenses et des recettes totales, la correspondance entre l'agrégation des données simulées et des données historiques demeure assurée en raison de l'existence d'une catégorie résiduelle de revenus et de dépenses.

30 Voir l'appendice A.

31 *Le nouveau visage du Canada : Incidence économique et sociale de l'immigration* [Conseil économique, 1991]. Pour les postes de la santé, de l'enseignement primaire et secondaire, de l'éducation post-secondaire et de l'assistance sociale, nous nous sommes fondés sur les données ventilées présentées dans un document technique de Denis Chénard et de John Serjak intitulé *Ageing of the Population, Social Costs, and Immigration* [Conseil Économique, document de travail à venir].

32 Les données sur les cotisations et les prestations ont été tirées du « livre vert » de Revenu Canada « Statistiques fiscales » pour 1985, lequel fournit des données pour ces montants par groupe âge-sexe. Dans le cas des cotisations, on dispose seulement des cotisations de l'employé, ce qui exige que l'on ajuste pour la part de l'employeur en multipliant ce montant par 2,4.

33 Frank T. Denton, Christine H. Feaver, and Byron G. Spencer. *MEDS – Models of the Economic-Demographic System: A Report on . e Project and some Preliminary Analysis*. McMaster University, Canada, QSEP Research Report No. 246.

34 Le but de cette section consiste à présenter un aperçu général de la structure des équations du modèle. La spécification détaillée des équations du modèle est présentée dans le document technique intégral, disponible sur demande.

35 Pour citer un exemple extrême, une règle d'attribution des dépenses de défense nationale par la technique du bilan nous amènerait à supposer que, au cas où les dépenses globales au titre de la défense resteraient inchangées après la cession des responsabilités militaires aux provinces, la Nouvelle-Écosse devrait prendre en charge une proportion de ces dépenses beaucoup plus élevée que les autres provinces (simplement parce que le fédéral dépense beaucoup à l'heure actuelle sur les installations navales situés dans cette province). Dans la pratique, il est fort peu probable qu'une Nouvelle-Écosse « indépendante » soit désireuse ou capable de consacrer de telles sommes à la défense de son territoire.

Un exemple moins extrême est celui des frais généraux du gouvernement fédéral dans la région de la Capitale nationale pour des activités dont profitent les Canadiens des autres régions. La technique du bilan nous ferait largement attribuer ces dépenses à l'Ontario, alors qu'en réalité la répartition de ces mêmes dépenses après un réaménagement constitutionnel correspondrait sans doute beaucoup plus à celle des avantages qu'en tirent les résidents des diverses provinces à l'heure actuelle.

36 Il ne s'agit pas en énonçant une règle d'attribution différente de jeter le discrédit sur la technique du bilan en soi. Bien sûr, il peut être utile de savoir où le fédéral dépense son argent en réalité quand on veut cerner l'incidence macro-économique des dépenses et des mesures fiscales publiques sur les économies provinciales, mais beaucoup de gens ont aussi voulu se servir de cette technique pour évaluer les « gains » et les « pertes » liés à l'adhésion de régions ou de provinces au pacte fédératif. Ce qui représente une opération beaucoup plus contestable.

37 On permet, cependant, au niveau des dépenses fédérales « attribuées » à une province d'évoluer dans le temps en fonction des facteurs démographiques.

38 Les exceptions sont la défense nationale, les affaires des anciens combattants et l'aide publique au développement, les valeurs étant attribuées selon le PIB provincial, en grande partie parce que les comparaisons internationales de dépenses dans ces secteurs font habituellement intervenir le PIB. Les affaires autochtones font aussi exception, les valeurs étant attribuées soit selon une

règle *ad hoc* qui traduit une distribution vraisemblable des revendications territoriales restant à régler, soit selon les parts provinciales de la population autochtone établies selon les données du dernier recensement.

Le service de la dette fédérale est un cas spécial : comme pour les dépenses au titre de la défense et de l'aide étrangère, il ne fait généralement pas l'objet d'une réaffectation dans le cadre des diverses options constitutionnelles étudiées, aussi la règle d'attribution n'a-t-elle normalement aucun effet. La seule exception est l'option « souveraineté-association » pour laquelle la règle doit reposer sur des hypothèses de répartition de l'endettement fédéral actuel. À cette fin, MSD établit un ratio de partage entre le Québec et le reste du Canada de façon exogène.

39 Ainsi, dans le cas de la réaffectation de dépenses agricoles au Québec, l'attribution au prorata de la population prêterait sans doute à cette province plus de dépenses qu'elle n'en obtiendrait si on s'attachait à la seule répartition actuelle des dépenses agricoles du fédéral (qui, surtout ces dernières années, sont allées en priorité aux producteurs de céréales dans l'Ouest). Mais une telle règle d'attribution nous donne quand même une bonne idée des dépenses que le Québec aurait peut-être à engager en cas d'accession à la souveraineté (ou même en cas de retrait complet du fédéral du domaine des politiques agricoles) pour aider – par le soutien des revenus et autres mesures – les producteurs laitiers (et les autres producteurs de denrées relevant de programmes nationaux de gestion de l'offre) qui s'exposeraient à perdre leur accès privilégié au reste du marché canadien.

40 En particulier, la règle ne semble pas trop arbitraire pour plusieurs importants postes de dépenses comme ceux de la défense nationale (affaires des anciens combattants comprises), de l'aide étrangère et du service de la dette. Elle n'est pas non plus invraisemblable dans le cas d'autres postes (transports et communications, environnement, justice et police et dépenses directes du fédéral (c'est-à-dire à l'exclusion des transferts) au titre de la santé, de l'éducation et des services sociaux) qu'on juge profitable à tous les Canadiens. Pour les autres postes, qu'il s'agisse de la formation de la main-d'oeuvre, du développement régional et des politiques sectorielles, du logement ou des « autres » dépenses fédérales, la règle peut paraître plus arbitraire mais ces postes ne représentaient, en 1990-1991, que 16 % environ de toutes les dépenses du fédéral.

41 Comme ces hypothèses ne font pas partie intégrante des équations mêmes du modèle, on pourrait les changer assez facilement. Nous avons choisi de ne pas agir ainsi en raison de l'absence de renseignements sûrs sur l'ordre de grandeur véritable des économies d'échelle et des dédoublements inutiles entre le fédéral et les provinces.

42 En vertu de l'absence de données pertinentes, nous n'avons pu faire aucun ajustement en ce qui à trait à la proportion de ces passifs détenus par les personnes non assujetties à l'imposition au Canada (notamment les non-résidents, les régimes de pension, les REERs et tout autre instrument d'épargne à l'abri fiscal). Ceci a pour effet de surestimer le niveau des recettes provenant de l'imposition des intérêts sur la dette publique. Pour la période historique, ce biais n'a aucune conséquence sur les recettes budgétaires totales puisque la composante « autres » revenus généraux est déduite de façon résiduelle et donc se trouve sous-estimée d'un montant égal. En ce qui concerne la période de projection, les prévisions de recettes budgétaires totales s'en trouvent biaisées légèrement à la baisse du fait qu'une plus grande partie des recettes est affectée négativement par les diminutions prévues des taux d'intérêts et de la taille de la dette publique. En d'autres termes, le modèle aura tendance à être plutôt conservateur quant à la croissance de l'ensemble des revenus fédéraux et provinciaux-locaux.

Liste des figures et tableaux

Figures

1 Dette fédérale et provinciale-locale, 1961-2015

2 Dépenses fédérales et provinciales-locales, 1985-2015

3 Recettes fédérales et provinciales-locales nécessaires, scénario de référence, 1985-2015

4 Dette fédérale sans profil cible, 1985-2015

5 Recettes et dépenses fédérales sans profil dette/PIB cible, 1985-2015

6 Dépenses fédérales et provinciales-locales selon le scénario gouvernement élargi, 1985-2015

7 Recettes fédérales et provinciales-locales nécessaires selon le scénario gouvernement élargi, 1985-2015

8 Recettes nécessaires selon les scénarios de taux élevés et de taux moyens, 1985-2015

9 Recettes nécessaires selon le scénario de faible croissance, 1985-2015

10 Recettes fédérales nécessaires, récession prolongée, 1985-2015

11 Dépenses fédérales et provinciales-locales selon diverses options constitutionnelles, 1994-1995

12 Recettes publiques projetées nécessaires pour maintenir les mêmes niveaux de dépenses publiques selon diverses options constitutionnelles, Canada, par province, 1994-1995

13 Analyses de sensibilité des résultats du scénario de souveraineté-association : hypothèses quant aux profils dette/PIB cibles du Québec, 1985-2015

Tableaux

1 Taux d'emprunt courants

2 Taux d'emprunt effectifs

3 Hypothèses macroéconomiques clés tirées de MTFM

4 Fardeau fiscal dans le cadre de l'option souveraineté-association : analyses de sensibilité